Deutscher Bundestag **Drucksache 18/866**

18. Wahlperiode 19.03.2014

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung 2013 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

Bessere Rechtsetzung 2013: Erfolge dauerhaft sichern – zusätzlichen Aufwand vermeiden

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 19. März 2014 gemäß § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.

Seite

Vorwort

Der Rückblick auf das Jahr 2013 belegt eindrucksvoll: Die 2006 begonnene, systematische und auf konkrete Daten gestützte Kontrolle der Gesetzesfolgen ist nur wenige Jahre später zur selbstverständlichen Aufgabe aller Bundesministerien geworden. Die frühe Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft, Verwaltung und Nationalem Normenkontrollrat sowie die Transparenz hinsichtlich der zu erwartenden Folgen der Regelungsvorschläge der Bundesregierung begrenzen den Erfüllungsaufwand in Deutschland.

Doch es gibt noch viel zu tun, um noch stärker spürbare Vereinfachungen zu erreichen und komplexe, unverständliche oder gar widersprüchliche Regelungen zu beseitigen. Dies gilt gleichermaßen für Regelungen auf EU-Ebene als auch für jene, die in Deutschland entwickelt, beraten und beschlossen werden.

Das Regierungsprogramm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung wird fortgesetzt. Die Bundesregierung bereitet derzeit die nächsten Schritte für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung vor.

Für das Jahr 2013 lässt sich zu den vier gesetzlich vorgegebenen Themen dieses Berichts festhalten:

1. Der Bürokratiekostenindex der Wirtschaft ist im Berichtsjahr lediglich marginal um 0,04 Punkte gestiegen (S. 16 f.). Das Ziel der Bundesregierung vom 28. März 2012, die Bürokratiekosten der Wirtschaft dauerhaft auf niedrigem Niveau zu halten, ist damit für 2013 erfüllt.[1]

2. Die Methodik der Bundesregierung zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands hat sich in der Praxis des Jahres 2013 bewährt (S. 6 ff.): Die Ministerien arbeiten routiniert mit dem Leitfaden, es gibt nur vereinzelt kritische Stellungnahmen des Normenkontrollrates. Auch im Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft, Verwaltung sowie Verbänden, Wissenschaft und Medien sind die Regierungsangaben zum Erfüllungsaufwand akzeptiert. Bilanzierung (S. 8 f.), Nachmessung (S. 8 f.) und Evaluierung (S. 24 f.) helfen, Aufwand und Wirksamkeit von Regelungen im Auge zu behalten und die Datenbasis für künftige Regelungsvorhaben aktuell zu halten (S. 9 ff.).[2]

3. Ein Vorhaben hat 2013 die Entwicklung des Erfüllungsaufwands entscheidend beeinflusst (S. 11 ff.): die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung (S. 13 f.). Sie ist wesentlich dafür verantwortlich, dass der Erfüllungsaufwand im letzten Jahr der zurückliegenden Legislaturperiode für Wirtschaft und Verwaltung gestiegen ist. Die zusätzlichen Belastungen, die infolge der Änderung der Energieeinsparverordnung ab 2016 zu erwarten sind, werden jedoch durch Entlastungen bei den Energiekosten ausgeglichen. Außerdem wurden 2013 zahlreiche Vereinfachungsprojekte für wichtige Lebenslagen durchgeführt (S. 19 ff.). Die Umsetzung von Projektergebnissen wird Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung weiter entlasten.[3]

---

1 § 7 Nr. 1 NKRG: Stand des Bürokratieabbaus im Rahmen bestehender Zielvorgaben
2 § 7 Nr. 2 NKRG: Erfahrungen mit der angewandten Methodik zur Schätzung des Erfüllungsaufwandes
3 § 7 Nr. 3 NKRG: Entwicklung des Erfüllungsaufwands in den einzelnen Ministerien

4. 2013 wurden auch wichtige Weichen für eine bessere Gesetzgebungskultur gestellt: der Beschluss für eine systematische Evaluierung wesentlicher Regelungsvorhaben (S. 24 f.), die gemeinsamen Vorarbeiten von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat für ein elektronisches Unterstützungssystem zur Vorbereitung von Regelungsentwürfen (S. 25 f.), die verstärkte Aufmerksamkeit für die Darstellung des Nutzens in Regelungsentwürfen (S. 26 ff.), die Zusammenarbeit mit zahlreichen nationalen und internationalen Partnern (S. 27 ff.) und die intensive Beteiligung der Bundesregierung an entsprechenden Programmen auf EU-Ebene (S. 28 ff.).[4]

Auf der Grundlage des Erreichten gilt es nun, das Regierungsprogramm systematisch weiterzuentwickeln, um die Zusage des Koalitionsvertrages für die 18. Legislaturperiode zuverlässig einzulösen: „Wir wollen bei den Informations- und Nachweispflichten zu einer Entlastung kommen und den Erfüllungsaufwand verringern."

Gleichzeitig fordert der aktuelle Koalitionsvertrag auch, Gesetze müssten einfach, verständlich und zielgenau ausgestaltet werden. Bei ihrer Ausgestaltung wird es darauf ankommen, die Perspektive der Betroffenen konsequenter als bisher in den Mittelpunkt von Analyse und Vereinfachung zu stellen. Dabei betrachtet die Bundesregierung ihre Beiträge zur nationalen und zur europäischen Rechtsetzung als gleichermaßen wichtige Handlungsfelder.

Ihr

Dr. Helge Braun

Staatsminister bei der Bundeskanzlerin
Koordinator der Bundesregierung für
Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

---

4 § 7 Nr. 4 NKRG: Ergebnisse und Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung

A. Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands

A.1 Allgemeines

Gemäß § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRG) erstattet die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag jährlich einen Fortschrittsbericht auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung. Wesentlicher Teil dieser Unterrichtung ist die Darstellung über

- die Erfahrungen mit der angewandten Methodik zur Schätzung des Erfüllungsaufwands und
- die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in den einzelnen Bundesministerien.

Mit ihrem Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung vom 28. März 2012 hat die Bundesregierung beschlossen, dass der Aufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zur Erfüllung von Bundesrecht dauerhaft auf niedrigem Niveau gehalten werden soll. Grundlage für die Überwachung des Aufwands sind die Angaben der Ressorts in den Begründungen der Gesetzentwürfe der Bundesregierung. Die Bundesministerien ermitteln die Angaben nach dem 2011 eingeführten Verfahren zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands bei Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Dieses Verfahren hat sich inzwischen in den einzelnen Bundesministerien etabliert und bildet die Basis für die Berichterstattung.

Ziel ist es, den Entscheidungsträgern größtmögliche Transparenz und ein realitätsnahes Bild über die zu erwartenden Folgen einer Regelung für Bürgerinnen und Bürger, für die Wirtschaft und die Verwaltung zu vermitteln. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Entwicklung der Bürokratiekosten bzw. des Bürokratiekostenindexes gelegt.

Ausführungen zur Methodik und zur Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normadressaten folgen in den Abschnitten A.2 und A.3.

Die Entwicklung des Erfüllungsaufwands im Verantwortungsbereich der einzelnen Ministerien sowie für die Bundesregierung insgesamt ist in den als Anlagen 1 bis 3 beigefügten Tabellen dargestellt.

A.2 Methodik und Bilanzierung

Erfahrungen mit der Methodik zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Mit Abschluss des Berichtsjahres 2013 liegt nun eine gut zweijährige Erfahrung mit der Ermittlung des Erfüllungsaufwands vor. Seit 2011 ermitteln die Ministerien die Änderung des Erfüllungsaufwands, die sich als Folge eines Regelungsvorhabens voraussichtlich ergeben wird, nach der Methodik des „Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung".

Der Erfüllungsaufwand wird getrennt für die Normadressatengruppen Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ausgewiesen. Bei der Wirtschaft werden die Bürokratiekosten aus Informationspflichten als Teil des Erfüllungsaufwands separat dargestellt. Des Weiteren differenziert die Methodik nach laufendem und einmaligem Aufwand. Somit wird der Erfüllungsaufwand in neun Kategorien untergliedert, die wegen ihrer Verschiedenartigkeit nicht verrechnet werden können.

Abbildung 1: Kategorien des Erfüllungsaufwands

Laufender Erfüllungsaufwand (jährlich)		
...bei Bürgerinnen und Bürgern • Zeitaufwand in Std. • Aufwand in Euro	...bei der Wirtschaft • Aufwand in Euro Informationspflichten • Aufwand in Euro	...bei der Verwaltung • Aufwand in Euro

Einmaliger Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand)		
...bei Bürgerinnen und Bürgern • Zeitaufwand in Std. • Aufwand in Euro	...bei der Wirtschaft • Aufwand in Euro	...bei der Verwaltung • Aufwand in Euro

Nach § 8 Satz 1 NKRG unterstützt das Statistische Bundesamt (StBA) Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei den sich aus dem NKRG ergebenden Aufgaben. Hierzu gehört insbesondere die Unterstützung der Ressorts bei der Ermittlung des zu erwartenden Erfüllungsaufwands von Regelungsvorhaben. Außerdem ist das StBA nach § 8 Satz 2 NKRG dafür zuständig, Datenbanken aufzubauen und zu pflegen, die für die Berichterstattung und Erfolgskontrolle im Sinne des NKRG erforderlich sind.

Unterstützung der Ressorts bei der Ermittlung des zu erwartenden Erfüllungsaufwands

Das StBA bietet den Ressorts zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands eine breite Palette von Unterstützungsmöglichkeiten an. Der Umfang reicht von Auskünften aus Datenbanken, Prüfung der durch das Ministerium ermittelten Werte bis hin zur vollständigen Übernahme der Aufwandsermittlung.

Das StBA war im Jahr 2013 an 27 Aufwandsermittlungen beteiligt. In 13 Fällen hat das StBA die zu erwartenden Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand komplett ermittelt.

Erfassung der Regelungsvorhaben in der Datenbank

Um die Erfassung der Ressortangaben in der Online-Datenbank WebSKM des StBA[1] gemäß § 8 Satz NKRG sicherzustellen wurde folgendes Verfahren vereinbart:

Das NKR-Sekretariat übermittelt seine Stellungnahme an die Ressorts und an das StBA. Nachdem das Vorhaben im Bundeskabinett beschlossen wurde, erhält das StBA vom federführenden Ressort un-

1 www.destatis.de/webskm

mittelbar, d.h. innerhalb von fünf Arbeitstagen, per E-Mail das Regelungsvorhaben inklusive Vorblatt und Begründung, in dem der zu erwartende Erfüllungsaufwand dargestellt ist. Regelungsvorhaben, die nicht vom Bundeskabinett zu beschließen sind, z. B. Ministerverordnungen, leitet das Ressort nach Verabschiedung des Vorhabens dem StBA zur Erfassung zu. Dadurch ist sichergestellt, dass alle Regelungsvorhaben in der Online-Datenbank WebSKM dokumentiert werden.

Die Angaben zu den Regelungsvorhaben sind für die Ressorts, das Bundeskanzleramt und den NKR in der Online-Datenbank WebSKM einsehbar. Für die Öffentlichkeit stehen die entsprechenden Daten nach Inkrafttreten des Regelungsvorhabens zur Verfügung.

Bilanzierung und Berichtswesen

Das StBA bilanziert monatlich die Bürokratiekosten aus Informationspflichten der Wirtschaft im Bericht zum Bürokratiekostenindex (BKI) und halbjährlich den Erfüllungsaufwand.

Zum Monatsende wertet das StBA die Datenbank aus und erstellt vorläufige BKI-Berichte. Diese Berichte bilden die Gesamtentwicklung der Bürokratiekosten ab und zeigen auf, wie die einzelnen Ressorts zur Entwicklung beigetragen haben. Nach Prüfung durch die Ressorts und Rückkoppelung an das StBA wird der aktuelle BKI (über alle Ressorts) jeweils am 15. des Monats auf der Internetseite des StBA veröffentlicht. Jedes Ressort erhält einen Bericht darüber, wie die Bürokratiekosten sich im eigenen Verantwortungsbereich verändert haben. Durch die monatliche Berichterstattung wird transparent, wie sich die Bürokratiekosten der Wirtschaft verändern. Dies trägt erheblich dazu bei, die Erfolge bei der Reduzierung von Bürokratiekosten der Wirtschaft dauerhaft zu sichern.

Das StBA erstellt halbjährlich die Bilanz über den Erfüllungsaufwand. Dazu werden zum Ende des jeweiligen Halbjahres vorläufige Berichte erstellt, den Ressorts zur Qualitätssicherung übersandt und mit der Datenbank des NKR auf Vollständigkeit abgeglichen.

Nachmessung

Um die Datenbank aktuell zu halten, überprüft das StBA zwei Jahre nach Inkrafttreten einer Regelung die Angaben aus der Gesetzesbegründung in der Praxis (Nachmessung). Dieses Verfahren ist bei den Bürokratiekosten etabliert und wird nun auch für den Erfüllungsaufwand eingeführt. Damit steht für weitere Regelungsvorhaben der Bundesregierung eine breite empirische Datenbasis zur Verfügung.

Hiervon betroffen sind alle wesentlichen[2] Vorgaben bzw. Vorgaben, deren Auswirkungen zum Zeitpunkt der Verabschiedung nicht ermittelt werden konnten. Zur Überprüfung gelangen auch diejenigen Vorschriften eines Regelungsvorhabens, die einer Evaluierung unterliegen (vgl. Abschnitt C). In diesem Fall stimmen sich Ressort und StBA über den Zeitpunkt der Nachmessung und gegebenenfalls auch über die Durchführung weiterer im Zusammenhang mit der Evaluierung stehender Befragungen ab.

Da der Erfüllungsaufwand erst seit September 2013 nachgemessen wird, liegen aus dem Berichtszeitraum noch keine auswertbaren Ergebnisse zur Nachmessung des Erfüllungsaufwands vor.

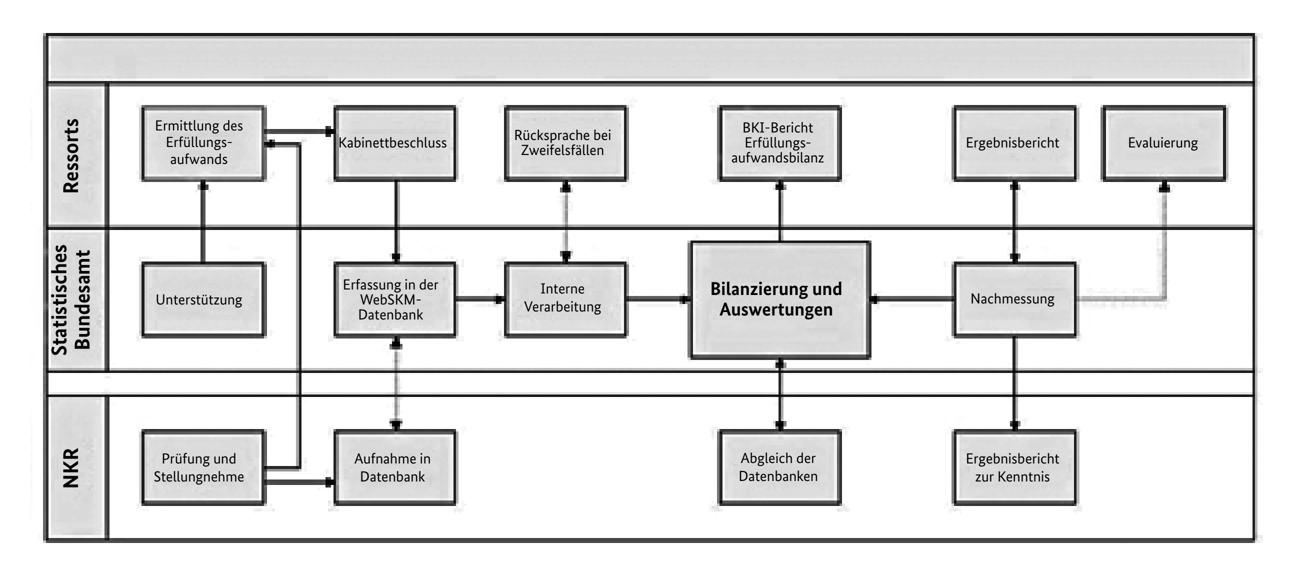
2 Als wesentlich gilt eine Vorgabe dann, wenn sie einen Erfüllungsaufwand von mindestens 100.000 Euro pro Jahr verursacht.

Nach Abschluss der Nachmessung werden die Angaben der Ressorts aus den Regelungsvorhaben durch die Ergebnisse der Nachmessung ersetzt und im laufenden Berichtswesen gesondert ausgewiesen. Der NKR erhält die Ergebnisse der Nachmessung zur Kenntnis.

Abbildung 2 illustriert den Prozess wie Ressorts, StBA und NKR von der Ermittlung des erwarteten Erfüllungsaufwands bis zur Nachmessung zusammenwirken.



Abbildung 2: Von der Ermittlung im Regelungsvorhaben bis zur Nachmessung



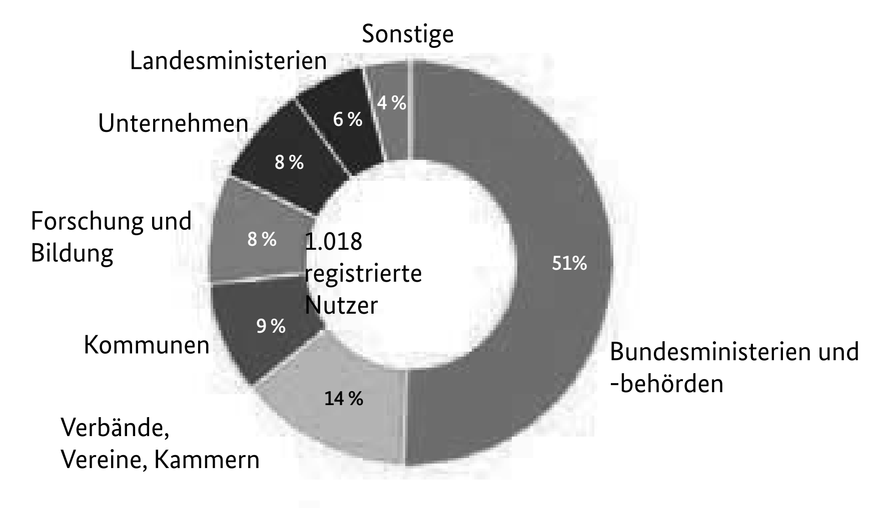
Nutzung der WebSKM-Datenbank

Die WebSKM-Datenbank dient seit 2008 der Umsetzung des Programms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung der Bundesregierung. Mit mehr als 26.000 Informationspflichten ist WebSKM die umfangreichste öffentliche Online-Datenbank für Bürokratiekosten im internationalen Vergleich. Sie richtet sich an alle, die sich über die Belastungen durch Informationspflichten und deren rechtliche Grundlagen informieren möchten. Im Jahr 2012 wurde die Datenbank auf den Erfüllungsaufwand erweitert und komplett überarbeitet.

WebSKM bietet einen kostenfreien Zugang und Übersichten über alle gesetzlich veranlassten Informations- und Nachweispflichten, die daraus resultierenden Bürokratiekosten sowie über alle seit 2012 geänderten rechtlichen Vorgaben und deren Erfüllungsaufwand. In der Datenbank kann umfassend nach Begriffen und Gesetzen recherchiert werden. Zusätzlich werden in WebSKM auch Änderungen von Vorgaben im Zeitablauf abgebildet.

Derzeit sind in WebSKM über 1.000 Personen registriert, die einen erweiterten oder vollständigen Zugriff auf die Daten haben. 66 Prozent dieser Nutzer gehören Ministerien und Behörden mit einem Vollzugriff an. Die restlichen registrierten Nutzer – z. B. aus Verbänden – haben den erweiterten Zugang.

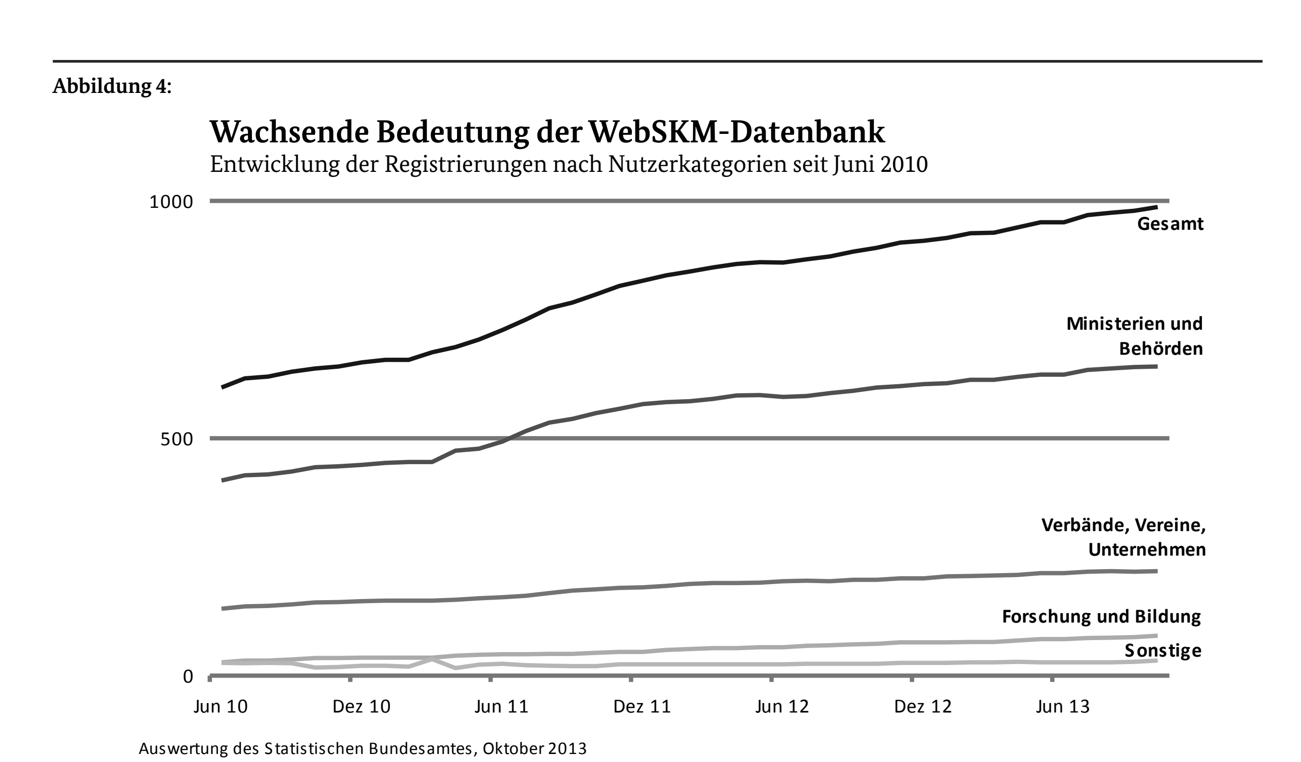
Abbildung 3:



Die steigende Anzahl an Registrierungen zeigt die immer größer werdende Bedeutung von WebSKM. So ist im Bereich der Ressorts und Behörden die Anzahl der Registrierungen seit 2010 um rund 60 Prozent gestiegen.

Im Schnitt wird die Datenbank monatlich 3.500 Mal aufgerufen. Rund die Hälfte davon betrifft den Zugang ohne Registrierung.

Abbildung 4:



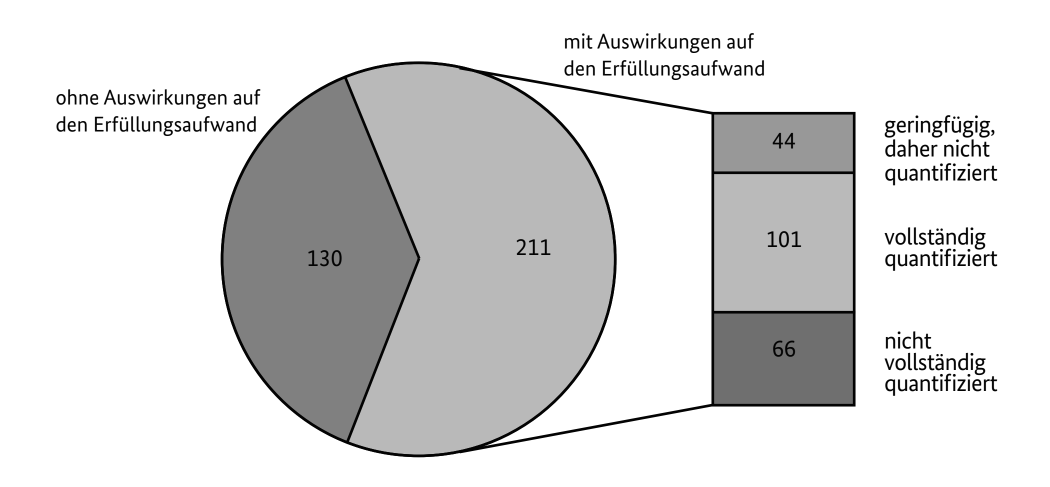
A.3 Entwicklung des Erfüllungsaufwands

A.3.1 Ressortübergreifende Entwicklung

Für den Berichtszeitraum 2013 hat das StBA 341 von der Bundesregierung beschlossene Regelungsvorhaben in der Datenbank erfasst. 130 der Regelungsvorhaben haben keine Auswirkung auf die Höhe des Erfüllungsaufwands. 211 Regelungsvorhaben verändern den Erfüllungsaufwand durch insgesamt 982 Einzelvorgaben (Bürgerinnen und Bürger: 71, Wirtschaft: 535, Verwaltung: 376). Damit hat die Bundesregierung 2013 geringfügig mehr Regelungsvorhaben als 2012 beschlossen; die Zahl der in diesen Vorhaben geregelten Einzelvorgaben hat sich aber um ein Viertel reduziert.

Abbildung 5:

Anzahl der 2013 beschlossenen Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand

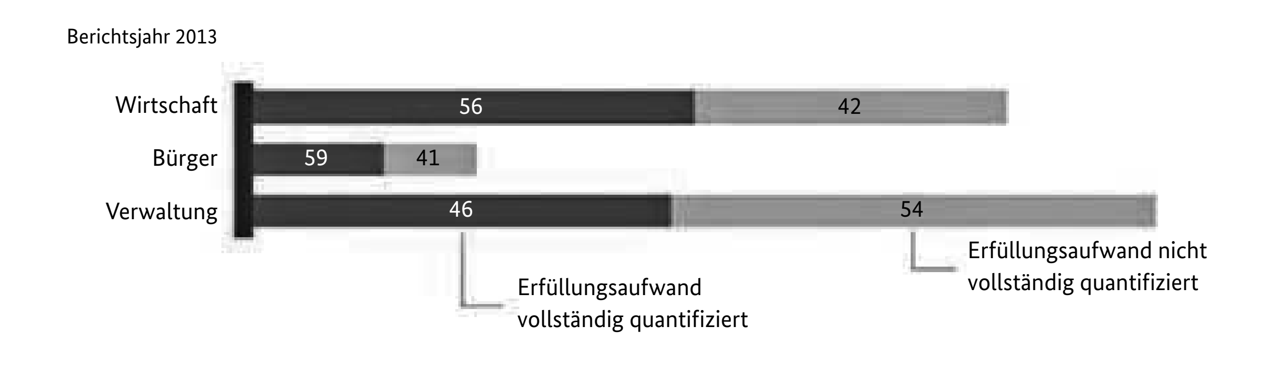


Quelle: Monitoring Erfüllungsaufwand vom 01.01. bis 31.12. 2013, Statistisches Bundesamt

Für 101 Regelungsvorhaben, die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand haben, liegen umfassende Angaben der Ministerien vor, wie sie den Erfüllungsaufwand verändern. Bei 66 Vorhaben konnte der Erfüllungsaufwand nicht ermittelt werden bzw. es wurde im Hinblick auf die zu erwartenden Auswirkungen auf eine detaillierte Quantifizierung verzichtet. Bei 44 weiteren Regelungsvorhaben wurden nach einer ersten überschlägigen Schätzung die zu erwartenden Änderungen des Erfüllungsaufwands als geringfügig[3] angesehen. Die konkrete betragsmäßige Ermittlung wäre mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden gewesen. Die Gründe hierfür sind in den Begründungen der Gesetzentwürfe und den Stellungnahmen des NKR jeweils dokumentiert.

3 Geringfügig sind Kosten in der Regel dann, wenn sie einen bis zu vierstelligen Eurobetrag verursachen.

Abbildung 6:



In knapp 60 Prozent der Regelungsvorhaben konnte der Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und für Bürgerinnen und Bürger quantifiziert werden. Die Vorgaben der Verwaltung waren dagegen nur in 46 Prozent der Regelungsvorhaben zu ermitteln. Der Gesetzesvollzug durch Länder oder Kommunen lässt sich wegen regional unterschiedlicher Verhältnisse und länderspezifischer Festlegungen im Vorhinein nur mit aktiver Unterstützung der Länder ermitteln. Ziel ist es, den Erfüllungsaufwand soweit möglich zu quantifizieren. Dazu ist es erforderlich, dass alle staatlichen Ebenen zusätzliche Anstrengungen unternehmen und die Expertise regionaler und überregionaler Verbände und Organe stärker einbezogen wird.

Abbildung 7: Vorgaben mit Änderung des Erfüllungsaufwands nach Normadressatengruppe

Art der Vorgabe	Anzahl	Anteil nach Art der Vorgabe	Anteil nach Normadressat
IP Wirtschaft	390	39,7 %	54,5 %
Vorgabe Wirtschaft	145	14,8 %	
Vorgabe Bürger	71	7,2 %	7,2 %
Vorgabe Verwaltung	376	38,3 %	38,3 %
Summe	982	100 %	100 %

Rund 40 Prozent der im Berichtszeitraum geänderten Vorgaben sind Informationspflichten für die Wirtschaft, sie haben also Auswirkungen auf Bürokratiekosten. Rund 15 Prozent sind weitere Vorgaben für die Wirtschaft. Damit bleiben Informationspflichten die dominierende Vorgabenart für die Wirtschaft. In der Summe entfällt mehr als die Hälfte aller Vorgaben auf die Wirtschaft. In 7 Prozent der Fälle sind Bürgerinnen und Bürger betroffen und bei knapp 40 Prozent handelt es sich um Vorgaben für die Verwaltung. Im Wesentlichen ist diese Struktur im Vergleich zu 2012 konstant geblieben.

Obwohl Informationspflichten zahlenmäßig den größten Anteil bei den Vorgaben der Wirtschaft einnehmen, spielen sie – was die Aufwandswirkung betrifft – im Vergleich zu weiteren Vorgaben keine bedeutsame Rolle.

A.3.2 Entwicklung des Erfüllungsaufwands nach Normadressatengruppen

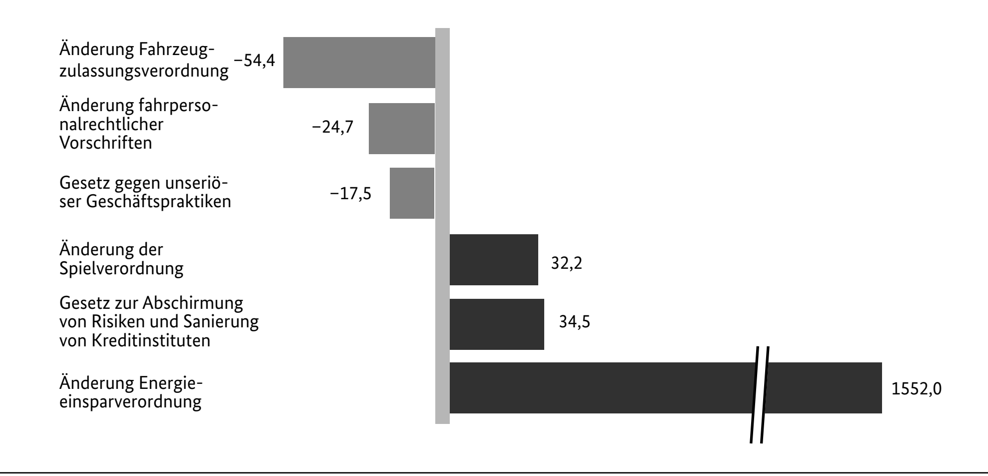
Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Insgesamt ist der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft 2013 per Saldo um etwa 1.595 Millionen Euro jährlich gestiegen. Dieser Saldo resultiert daraus, dass der laufende Erfüllungsaufwand um 1.707 Millionen Euro p.a. zu- und um 112 Millionen Euro p.a. abgenommen hat. 55 Regelungsvorhaben tragen mit ihrem Saldo zu einem Anstieg beim laufenden Erfüllungsaufwand bei, 22 Regelungsvorhaben zu dessen Reduzierung. Im Vorjahr ist der laufende Erfüllungsaufwand der Wirtschaft um 102 Millionen Euro jährlich gesunken (siehe Anhang, Abbildung 16).

Die Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft ist im Wesentlichen auf folgende Regelungsvorhaben des Jahres 2013 zurückzuführen (Abbildung 8):

Abbildung 8:

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft
Veränderung des laufende Erfüllungsaufwands je Jahr in Millionen Euro

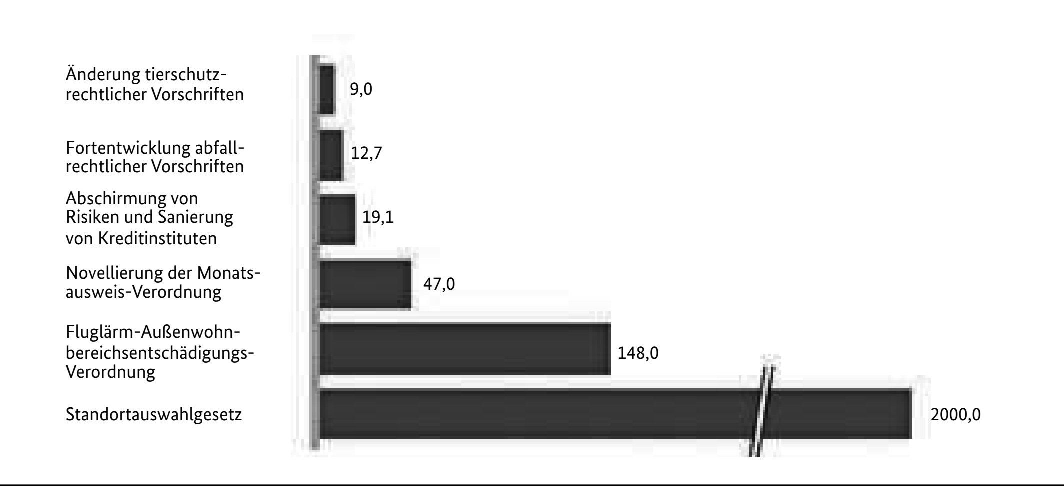


Die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung verursacht zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 1,552 Milliarden Euro pro Jahr. Dieser Aufwand entsteht dadurch, dass die Energieeffizienzstandards bei neuen Gebäuden der Wirtschaft sowie bei Wohngebäuden der Wohnungswirtschaft ab dem Jahr 2016 angehoben werden. Hierdurch entsteht bei Neubauten ab dem Jahr 2016 ein entsprechender zusätzlicher Investitionsaufwand. Diese neuen Belastungen werden über die Zeit durch eingesparte Energiekosten zumindest ausgeglichen.

Ein Viertel der Regelungsvorhaben, die die Wirtschaft betreffen, verursachen einen einmaligen Umstellungsaufwand in Höhe von 2.267 Millionen Euro. Damit liegt die einmalige Belastung der Wirtschaft um 41 Millionen Euro über der Summe des Vorjahres (siehe Anhang, Abbildung 17). Mit 2 Milliarden Euro entfällt der größte Teil des Umstellungsaufwands auf das Gesetz zur Suche und Auswahl eines

Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz).

Abbildung 9:



Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

29 Regelungsvorhaben des Jahres 2013 verändern den laufenden Erfüllungsaufwand bei Bürgerinnen und Bürgern. Die laufenden jährlichen Sachaufwände erhöhen sich per Saldo um 472 Millionen Euro.

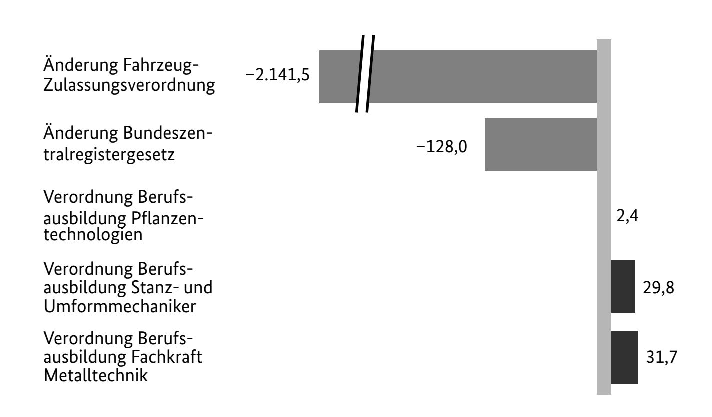
Zum Anstieg hat im Wesentlichen die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung beigetragen. Die dort geregelte Anhebung von Neubaustandards für Wohngebäude verursacht ab 2016 jährliche Mehrkosten in Höhe von 484 Millionen Euro. Die Mehrkosten werden über die Zeit durch eingesparte Energiekosten ausgeglichen.

Entlastend wirkt vor allem die Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung. Diese ermöglicht die internetbasierte Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen und den Verzicht auf Umkennzeichnung von Fahrzeugen bei Wohnortwechsel. Diese Vereinfachungen entlasten Bürgerinnen und Bürger jährlich um 12 Millionen Euro und reduzieren den Zeitaufwand von Bürgerinnen und Bürgern hierfür um ca. 2,1 Millionen Stunden je Jahr.

Die Veränderung des Zeitaufwandes für Bürgerinnen und Bürger ist im Wesentlichen auf folgende Regelungsvorhaben zurückzuführen (Abbildung 10):

Abbildung 10:

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger
Veränderung des Zeitaufwandes je Jahr in Tausend Stunden



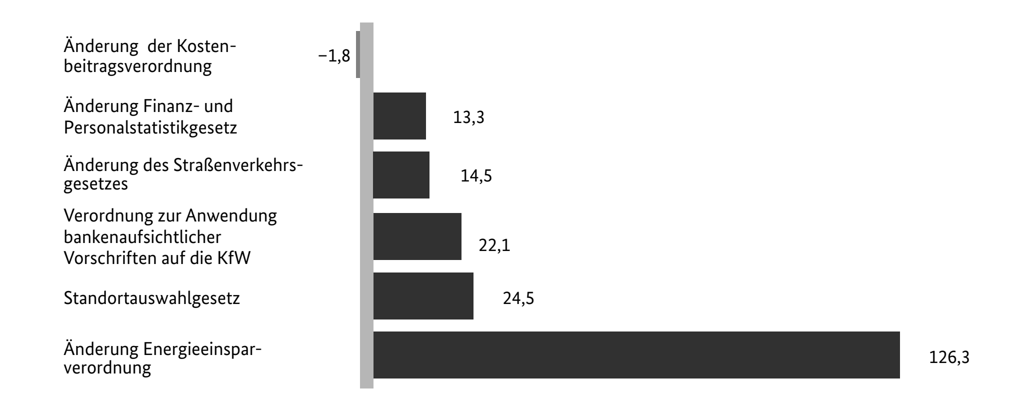
Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

73 Regelungsvorhaben haben Auswirkungen auf den laufenden Erfüllungsaufwand der Verwaltung. 13 Regelungsvorhaben verringern den Erfüllungsaufwand und 60 Regelungsvorhaben tragen zu dessen Anstieg bei. Insgesamt ist der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um 245 Millionen Euro je Jahr gestiegen. Der Anstieg fällt damit etwas höher als im Vorjahr aus (siehe Anhang, Abbildung 16).

Wesentliche Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf den laufenden Erfüllungsaufwand für die Verwaltung zeigt Abbildung 11:

Abbildung 11:

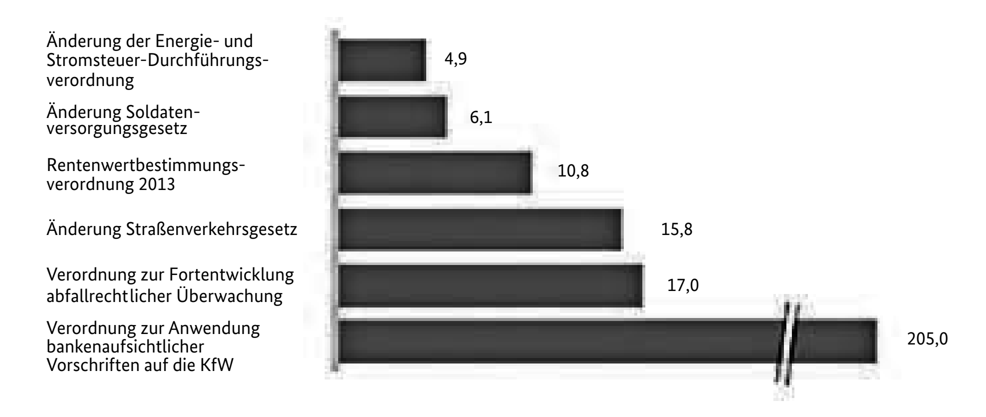
Erfüllungsaufwand für die Verwaltung
Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands je Jahr in Millionen Euro



Die Regelungsvorhaben des Jahres 2013 verursachen bei der Verwaltung einen einmaligen umstellungsbedingten Aufwand in Höhe von 283 Millionen Euro. Dieser Aufwand beträgt rund ein Drittel des Umstellungsaufwands aus dem Vorjahr (siehe Anhang, Abbildung 18).

Folgende Regelungsvorhaben verursachen die größten Umstellungsaufwände (Abbildung 12):

Abbildung 12:



A.3.3 Entwicklung des Bürokratiekostenindex

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Erfolge beim Abbau der Bürokratiekosten der Wirtschaft dauerhaft zu sichern. Hierfür hat das Bundeskabinett am 28. März 2012 im Rahmen des Arbeitsprogramms bessere Rechtsetzung beschlossen, Veränderungen der Bürokratiekosten der Wirtschaft mit einem BKI darzustellen. Er zeigt an, wie sich die Bürokratiekosten der Unternehmen in Deutschland verändern.

Ausgangspunkt sind die Bürokratiekosten der Wirtschaft zum Stand 1. Januar 2012, die einem BKI von 100 entsprechen. Beschlüsse der Bundesregierung, die Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft haben, beeinflussen die Höhe des BKI.

Abbildung 13:

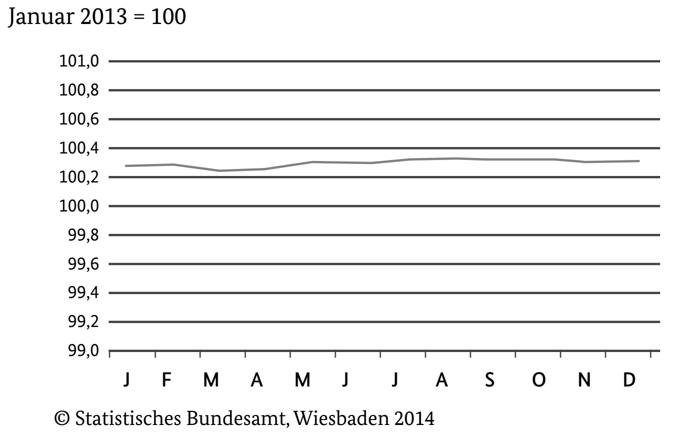
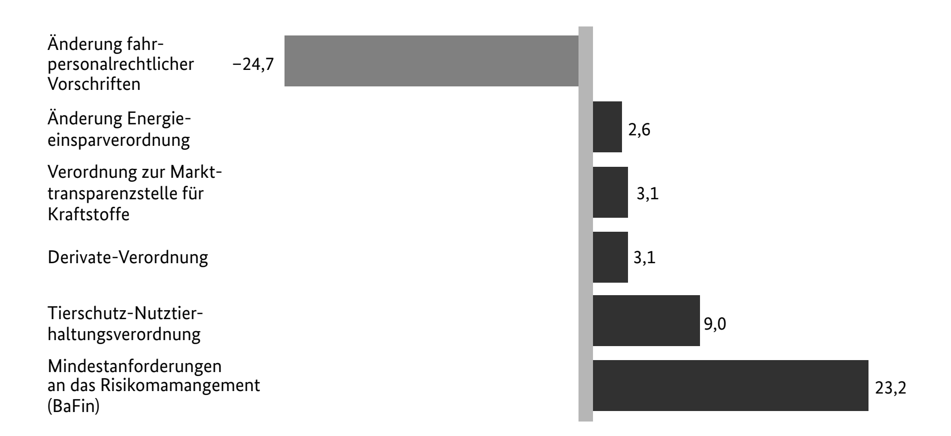


Abbildung 14:



Die Bundesregierung hat im Jahr 2013 insgesamt 68 Regelungsvorhaben beschlossen, die die Bürokratiekosten der Wirtschaft beeinflussen. Die nur marginale Veränderung des BKI um 0,04 Punkte dokumentiert, dass die Bürokratiekosten im Jahr 2013 nahezu konstant auf niedrigem Niveau gehalten werden konnten.

B. Rechts- und ebenenübergreifende Untersuchungen

Neben der Vermeidung neuer bürokratischer Hemmnisse und zusätzlicher Belastungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ist der Abbau von Aufwendungen ein wichtiges Ziel des Regierungsprogramms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Die Suche nach Vereinfachungsmöglichkeiten findet unter anderem über rechts- und ebenenübergreifende Projekte statt. Bestandteil dieser Projekte ist in der Regel die Erfassung des Erfüllungsaufwands durch das StBA. Auf dieser Grundlage können besonders kostenintensive Regelungen identifiziert und Vereinfachungsmöglichkeiten entwickelt werden. Damit leisten diese Untersuchungen einen wichtigen praktischen Beitrag zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung.

a) Pflegeprojekt

Gesetzliche Leistungen im Pflegebereich sollen schneller, einfacher und/oder kostengünstiger gewährt werden können, ohne die Standards der Leistungen selbst oder bestehende Vorkehrungen zum Missbrauchsschutz zu verringern.

Vorbereitend dazu wurde ebenenübergreifend der aus Bundesrecht und aus dessen Vollzug durch Länder und Kommunen sowie bei den Sozialversicherungsträgern entstehende Erfüllungsaufwand in der Pflege ermittelt: Die zehn dabei betrachteten Antragsverfahren verursachen für Wirtschaft und Verwaltung insgesamt einen jährlichen Erfüllungsaufwand von rund 449 Millionen Euro. Davon trägt die Verwaltung rund 60 Prozent und die Wirtschaft knapp 40 Prozent. Die Verfahren mit den größten Belastungen sind die Feststellung der Pflegestufe und der Antrag auf Befreiung von gesetzlichen Zuzahlungen, die zusammen mehr als die Hälfte der Gesamtbelastung ausmachen.

Für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger entsteht je nach Verfahren ein Zeitaufwand zwischen drei und 435 Minuten. Den höchsten Zeitaufwand verursacht der Antrag auf Hilfe zur Pflege, der im Vergleich zu den anderen untersuchten Anträgen mit 64.000 zugleich eine relativ niedrige Fallzahl aufweist. Der hohe Zeitaufwand ist zum Teil darin begründet, dass nicht nur die Antragstellenden, sondern oft auch deren Angehörige an dem Verfahren beteiligt sind. Ihre Zeitaufwände wurden eingerechnet. Die mit Abstand größte Fallzahl hat der Antrag auf Heilmittel, wobei die zeitliche Beanspruchung für die Betroffenen mit jeweils 20 Minuten verhältnismäßig gering ist.

Die Befragungen bei den Betroffenen ergaben, dass insbesondere die Gestaltung von Antragsformularen und die Übermittlungswege von Antragsverfahren, Informationen und Bescheiden als verbesserungswürdig betrachtet werden. Defizite wurden zudem bei Aufklärung und Beratung gesehen.

Die Bundesregierung hat mit dem Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz einige Lösungsvorschläge zur Entbürokratisierung bereits umgesetzt. Von besonderer Bedeutung ist es nun, wie die Selbstverwaltung in ihrem Verantwortungsbereich weitere Schritte zur Reduzierung des ermittelten Erfüllungsaufwands unternimmt.

Neben den Antragsverfahren hat das Projekt auch Verfahren der Pflegedokumentation untersucht. Danach beträgt der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zur Durchführung der Pflegedokumentation insgesamt rund 2.700 Millionen Euro jährlich.

Unter anderem auf der Grundlage des vorliegenden Projektberichtes und der darin aufbereiteten Daten hat die „Ombudsfrau zur Entbürokratisierung der Pflege“ im Bundesministerium für Gesundheit

(BMG) mit verantwortlichen Institutionen Vorschläge zur Vereinfachung der Pflegedokumentation erarbeitet, die im Rahmen eines weiteren Projektes („Praktische Anwendung des Strukturmodells – Effizienzsteigerung der Pflegedokumentation“) nun in der Praxis überprüft werden.

b) Internetbasierte Fahrzeugzulassung: Kfz-Online

Die Bundesregierung hat im September 2013 die Erste Verordnung zur Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr verabschiedet.

Mit der Verordnung wird das Fahrzeugzulassungsverfahren im Sinne weiterer Entbürokratisierung reformiert. Die wesentlichen Neuerungen sind:

- Die Verordnung schafft die Möglichkeit der elektronischen Außerbetriebsetzung eines Fahrzeugs durch die Einführung eines internetbasierten Verfahrens.
- Die bisher vorgeschriebene Neuzuteilung eines Kennzeichens bei Wohnsitzwechsel in einen anderen Zulassungsbereich wird aufgehoben.
- Das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) erhält die Befugnis, Ausführungsregelungen für die Errichtung eines neuen Halterdatenaustausch-Verfahrens zu veröffentlichen.
- Die im Zentralen Fahrzeugregister des KBA gespeicherten Fahrtenbuchauflagen werden online für die Überwachungsorgane bereitgestellt.

Mit der elektronischen Außerbetriebsetzung hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) die erste Stufe des Projekts „Internetbasierte Fahrzeugzulassung (kurz: Kfz-Online)“ umgesetzt[4].

Die zweite Stufe des Projekts „Kfz-Online“ zielt auf die internetbasierte Wiederzulassung eines Fahrzeugs auf denselben Halter. Damit können weitere Bürokratiekosten für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft eingespart werden. Die rechtlichen Voraussetzungen dazu sollen in der laufenden Legislaturperiode geschaffen werden. Parallel dazu wird ein Konzept zur internetbasierten Kfz-Zulassung für die Vorgänge Zulassung und Ummeldung entwickelt. Eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Bund, Ländern und Verbänden unterstützt diesen Prozess.

c) Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung – OMS

Das Projekt „Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung“ zielt darauf ab, die Melde-, Bescheinigungs- und Antragsverfahren zwischen Arbeitgebern und Sozialversicherung zu optimieren. Das Projekt wurde in den Jahren 2012 und 2013 durchgeführt. Um weiteres Optimierungspotenzial zu erschließen, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) das Projekt bis Ende 2014 verlängert.

In der ersten Projektphase wurden die bestehenden Prozesse beschrieben und der jeweils damit verbundene Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung erhoben. Die Ergebnisse sind auf der Internetseite des Projekts http://www.projekt-oms.de öffentlich einsehbar.

4 Dieses Projekt wurde in den Anfängen von der Finanzbehörde Hamburg geleitet und untersuchte mit Beteiligung von Bund und Ländern wie die elektronische Zulassung von Fahrzeugen erreicht werden kann. Seit Ende 2012 liegt die Projektleitung beim BMVBS.

In der zweiten Phase des Projekts waren alle Beteiligten aufgefordert, Vorschläge für mögliche Optimierungen der Verfahren einzubringen. Von 111 vorgeschlagenen Optimierungen konnten die Arbeitsgruppen des Projekts bis Ende letzten Jahres 31 Optimierungsvorschläge bearbeiten. Die Vorschläge wurden auf ihre fachliche, organisatorische und technische Umsetzung sowie auf die notwendigen Änderungen der Datensätze und die datenschutzrechtliche Zulässigkeit geprüft. Das StBA hat gemeinsam mit den Verfahrensbeteiligten für jeden Vorschlag die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand geschätzt.

Im Juni 2013 wurde ein Zwischenbericht vorgelegt, der ausgewählte Optimierungsvorschläge im Detail betrachtet. Danach sind im Meldeverfahren der sozialen Sicherung Effizienzreserven vorhanden. Die Beteiligten sehen Handlungsbedarf und wollen die Verfahren optimieren. Der Bericht vom 31. Dezember 2013 fasst die bis Jahresende erzielten Ergebnisse zusammen. Obwohl die Kapazitäten aller Projektbeteiligten ausgeschöpft wurden, konnten nicht alle eingereichten Optimierungsvorschläge bis Ende 2013 geprüft werden. Daher hat das BMAS das Projekt bis zum 31. Dezember 2014 verlängert.

Die Ergebnisse aus der weiteren Projektarbeit werden in einem bis Ende 2014 vorzulegenden Ergebnisbericht dokumentiert.

d) Ermittlung des Erfüllungsaufwands bei der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets

Das Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung sieht vor, die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets – im Rahmen der vom BMAS angestoßenen Projektinitiativen – zu untersuchen.

Die Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene wurden zum 1. Januar 2011 eingeführt. Sie tragen dazu bei, das spezifische soziokulturelle Existenzminimum von Kindern unabhängig von den Vermögens- und Einkommensverhältnissen der Erziehungsberechtigten zu decken.

Das BMAS hat im Frühjahr 2013 ein Forschungsvorhaben zur bundesweiten Evaluierung der Umsetzung und Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe vergeben. Untersucht wird, welche Faktoren und Prozesskonstellationen sich fördernd oder hemmend auf die Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets auswirken, also die Intention des Gesetzgebers unterstützen oder ihr zuwider laufen. Zugleich sollen die unterschiedlichen Umsetzungsvarianten der Leistungen für Bildung und Teilhabe erhoben werden.

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets ist eingebettet in diese umfassende Evaluierung und wird vom StBA durchgeführt. Zusätzlich führt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) eine repräsentative Befragung von Leistungsberechtigten durch. Die drei Teilprojekte sind eng miteinander verzahnt.

Im Rahmen des Gesamtforschungsvorhabens werden bundesweit Fallstudien durchgeführt. Im Jahr 2013 wurde zur Vorbereitung und Auswahl der Fallstudien eine bundesweite Online-Befragung aller Kommunen durchgeführt, an der sich mehr als 80 Prozent der Kommunen beteiligten. Im Ergebnis konnten 29 Fallstudien ausgewählt werden, in denen die Wirkung des Bildungs- und Teilhabepakets untersucht wird.

Mit weiteren Fallstudien wird das StBA den Erfüllungsaufwand für die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets stichprobenhaft bei den betroffenen Normadressaten ermitteln. Dies sind die Leis-

tungsberechtigten (Bürgerinnen und Bürger), Leistungsanbieter (Wirtschaft und Teile der Verwaltung, wie z.B. Schulen) und Leistungsstellen (Verwaltung).

Die Untersuchungen des StBA werden unter anderem dazu genutzt, Hürden im Antragsverfahren zu erkennen. Auch wenn der damit verbundene Erfüllungsaufwand nicht quantifizierbar ist, können hier Anhaltspunkte für Handlungsbedarf gewonnen werden. So lösen beispielsweise Liege- und Wartezeiten von Anträgen unmittelbar keinen Erfüllungsaufwand aus, können aber in der Wahrnehmung von Bürgerinnen und Bürgern einen hohen Stellenwert haben. Ziel der Untersuchung ist es, den Erfüllungsaufwand aller Normadressaten für die Leistungsprozesse zu ermitteln und Vereinfachungsmöglichkeiten zu identifizieren. Das Projekt soll bestehende Handlungsoptionen für die untersuchten Prozesse transparent machen, und der Aufwand der Beteiligten soll bei gleichzeitiger Wahrung der Ziele, die durch die jeweiligen Anforderungen verfolgt werden, reduziert werden.

e) Projekt Erfüllungsaufwand bei Betriebsgründungen: von der Geschäftsidee bis zum ersten Umsatz

Der Erfolg der deutschen Wirtschaft beruht ganz wesentlich auf einem starken Mittelstand und unternehmerischer Initiative im Industrie- und Dienstleistungssektor. Um diese Stärken zu fördern, ist es wichtig, dass der Prozess von der Betriebsgründung bis zum ersten Umsatz möglichst reibungslos und aufwandsarm funktioniert.

Wie hoch der administrative Aufwand eines Gründungsprozesses tatsächlich ist und welche Einsparpotenziale sich im Idealfall realisieren lassen, hat das StBA im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) untersucht.

Das StBA hat dazu in einer groß angelegten Befragung 108 strukturierte Interviews bei Gründerinnen und Gründern im Bau-, Handels- und Gastgewerbe sowie in sonstigen Dienstleistungsbereichen (u. a. Informations- und Kommunikationstechnik, Kreativwirtschaft) durchgeführt. Die beteiligten Verwaltungsstellen wurden ebenfalls befragt. Die Interviewer haben erhoben, wie viel Erfüllungsaufwand idealtypisch durch den Kernprozess einer Gründung (Gewerbeanmeldung, steuerliche Anmeldung, Anmeldung bei der Berufsgenossenschaft) entsteht: gemeint sind hier Verfahrensschritte, die alle untersuchten Arten von Gründungen durchlaufen müssen. Auch den Aufwand für unternehmensspezifische Prozesse wie die Eintragung in das Handelsregister oder die notarielle Beurkundung eines Gesellschaftervertrags haben die Statistiker ermittelt. Hinzu kommen noch branchenspezifische Verfahrensschritte (Eintragung in das Handwerksverzeichnis, Anzeigepflicht bei Alkoholausschank). Inzwischen können zwar mehrere, nicht aber alle erforderlichen Verfahrensschritte einer Gründung über eine einheitliche Anlaufstelle abgewickelt werden[5].

Um potenzielle Einsparmöglichkeiten zu ermitteln, verglich das StBA in Modellszenarien die Messergebnisse mit dem Aufwand, der hypothetisch entstehen würde, wenn sämtliche Verfahrensschritte der Gründungen durch eine einheitliche Stelle bearbeitet würden bzw. wenn bisher überhaupt keine einheitliche Stelle in Deutschland implementiert wäre. Die Ergebnisse der Vergleiche zeigen, dass sich die Einführung einer einheitlichen Anlaufstelle positiv ausgewirkt hat. Eine noch stärkere Bündelung der für eine Unternehmensgründung erforderlichen Prozesse bei einer Anlaufstelle könnte die Gründerinnen und Gründer von administrativem Aufwand weiter entlasten.

5 Einheitlicher Ansprechpartner gemäß EU-Dienstleistungsrichtlinie inbegriffen

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse wird die Bundesregierung mit den projektbeteiligten Ländern (Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Sachsen und Thüringen) und Verbänden (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Zentralverband des Deutschen Handwerks) beraten, wie der Gründungsprozess nicht nur für Gründerinnen und Gründer, sondern auch für die Verwaltung selbst konkret vereinfacht und beschleunigt werden kann. Die Projektergebnisse werden im Frühjahr 2014 veröffentlicht.

f) Elektronische Zeugnisse und Anträge in der Schifffahrt

Ziel des BMVBS-Projekts „Schifffahrt: Elektronische Zeugnisse und Anträge" war es, die Berufsschifffahrt und die zuständigen Behörden von unnötigem bürokratischen Aufwand bei internationalen Schifffahrtszeugnissen zu entlasten. Auf Grundlage der Projektergebnisse setzte das BMVBS gemeinsam mit den beteiligten Stellen Aktivitäten zur Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge in Gang.

Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie (BSH) und die Dienststelle Schiffssicherheit der Berufsgenossenschaft für Transport und Verkehrswirtschaft (DS) bereiten sich auf die elektronische Kommunikation und elektronische Antragstellung vor. Die Behörden prüfen zum Beispiel, für welche Anträge ein Formular entbehrlich ist und haben begonnen, Formulare zu digitalisieren.

Die DS hat mittlerweile 16 ihrer Zeugnisse und Bescheinigungen für eine elektronische Erstellung vorbereitet. Zehn davon wurden bereits durch die operativen Bearbeiter getestet.

Mit drei Zeugnissen für Schiffe in der internationalen Fahrt will die DS in Kürze in den Echtbetrieb gehen und so die elektronische Erstellung verwaltungsseitig erproben. Gleichzeitig erarbeitet sie eine sinnvolle Identifizierung (ID), die notwendig ist, um die Zeugnisse online zur Verfügung zu stellen.

Die Frage der weltweiten Anerkennung elektronischer Zeugnisse wird in der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) noch diskutiert und ist Teil des Programms mit dem sich mehrere Fachausschüsse in den Jahren 2014 - 2015 beschäftigen werden. Deutschland wird daher in einem ersten Schritt elektronische Zeugnisse in der nationalen Fahrt anbieten. Dabei können Erfahrungen gesammelt werden, die für eine spätere Einführung elektronischer Zeugnisse in der Auslandsfahrt nützlich sind.

C. Pilotphase Evaluierungsverfahren

Die Bundesregierung hat mit Wirkung zum 1. März 2013 ein Evaluierungsverfahren eingeführt, das für alle Regelungsvorhaben auf Bundesebene gilt. Danach sollen die Ressorts bei wesentlichen Regelungsvorhaben in angemessener Frist nach Inkrafttreten prüfen, ob und inwieweit die Ziele der Regelung erreicht wurden und der im Vorhinein ermittelte Aufwand zutreffend ist.

Die Konzeption zur Evaluierung soll einen Beitrag dazu leisten, den Erfüllungsaufwand dauerhaft niedrig zu halten. Als wesentlich gelten nach dem Konzept Vorhaben, die einen laufenden jährlichen Aufwand von mehr als einer Million Euro bei Bürgerinnen und Bürgern, bei der Wirtschaft oder der Verwaltung verursachen. Bei Überschreiten eines der Schwellenwerte sind in der Begründung zum Regelungsentwurf gemäß § 44 Abs. 7 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) Aussagen zur Durchführung oder ggf. Gründe für die Nicht-Durchführung von Evaluierungen aufzunehmen. Neben der Zielerreichung können auch weitere Kriterien wie Akzeptanz und Praktikabilität von Regelungen untersucht werden. Die Ressorts können – wie bisher – Evaluierungen auch aus anderen Gründen vorsehen, zum Beispiel bei hohem finanziellen Gesamtaufwand, besonderer politischer Bedeutung oder hohen Unsicherheiten über die tatsächlichen Wirkungen.

Das Konzept zur Evaluierung wird derzeit in einer Pilotphase bis Ende 2014 getestet. Es soll im Anschluss einer ersten Überprüfung unterzogen werden. Derzeit sind acht Regelungsvorhaben aus verschiedenen Ressorts in die Pilotphase zur Evaluierung einbezogen. Bei einigen Vorhaben unterstützt das StBA die Ressorts mit der Nachmessung des Erfüllungsaufwands oder auch mit der Durchführung von Befragungen bei den Normadressaten zu bestimmten Aspekten, die bei der Evaluierung untersucht werden.

Methodik und Umfang der pilotierten Vorhaben decken ein weites Spektrum ab. Dies reicht von relativ aufwandsarmen Überprüfungen von Fallzahlen, weitergehenden Befragungen durch das StBA oder Aufträgen für eine wissenschaftliche Evaluierung an Forschungseinrichtungen.

Aus den Ergebnissen der Evaluierung können sich Hinweise auf politischen Handlungsbedarf ergeben. Damit schließt sich der Kreislauf politischen Handelns.

Abbildung 15: Kreislauf politischen Handelns

Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungsvorhaben

Dokumentation der Veränderungen des Erfüllungsaufwands in der Datenbank und monatliche Aktualisierung des BKI sowie Jahresberichte BReg gem. § 7 NKRG

Validierung der Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand mittels systematischer Nachmessung durch StBA zwei Jahre nach Inkrafttreten

Evaluierung stellt Zusammenhang her zwischen Ziel und Zweck einer Regelung und den tatsächlichen Wirkungen und Kosten

Ziel: Erfüllungsaufwand dauerhaft auf niedrigem Niveau halten

D. Elektronisches Unterstützungssystem zur Vorbereitung von Regelungsentwürfen

Bei der Vorbereitung von Regelungsentwürfen sollen die Ressorts eine umfassende Unterstützung erhalten, die eine einheitliche und durchgängige elektronische Bearbeitung von Gesetzentwürfen vom ersten Textentwurf über die Abstimmung und Beratung bis zur Verkündung ermöglicht. Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe mit Beteiligung von Bundesrat und Bundestag hat dazu einen Bericht vorgelegt, den der Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau im August 2013 zur Kenntnis genommen und beschlossen hat:

„Ausgehend vom Kabinettbeschluss vom 28. März 2012 wird es in der 18. Legislaturperiode darauf ankommen, konkrete Anforderungen an die Machbarkeitsstudie sowie den weiteren Zeitplan zur Realisierung eines elektronischen Gesetzgebungsworkflows und zur Überarbeitung von eNorm zu vereinbaren, mit dem Nationalen Normenkontrollrat, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat abzustimmen sowie weitere Schritte zur Umsetzung einzuleiten. Dabei entstehende Mehrbedarfe sind haushaltsneutral zu kompensieren."

Die Arbeitsgruppe „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren" wird ihre Arbeit daher mit dem Ziel fortsetzen,

- die Analyse des Gesamtprozesses des Gesetzgebungsverfahrens abzuschließen und auf Vereinfachungen durch IT-Dienste hin zu prüfen,

- eine Machbarkeitsstudie und ein IT-fachliches Feinkonzept für ein modular aufgebautes umfassendes elektronisches Unterstützungssystem zu erarbeiten, das den einheitlichen und durchgängigen elektronischen Gesetzgebungsworkflow vom ersten Textentwurf über die Abstimmung und Beratung bis zur Verkündung ermöglicht,

- die Gesetzgebungstechnik für Änderungsgesetze künftig rechtsförmlich zu vereinfachen und so zu verändern, dass Änderungen im Vergleich zur bislang geltenden Fassung erkennbar sind.

Außerdem soll eNorm weiterentwickelt werden mit dem Ziel, der Praxis eine funktional sowie von der Bedienbarkeit grundlegend verbesserte Version zur Verfügung zu stellen, die sich in das zu entwickelnde elektronische Unterstützungssystem für das Gesetzgebungsverfahren einfügt. Die Fortentwicklung der Nutzungsmöglichkeiten von eNorm erfolgt weiterhin in enger Abstimmung mit dem Deutschen Bundestag.

E. Bewertung des Nutzens

In den letzten Jahren hat die systematische Ermittlung und Dokumentation der zu erwartenden Folgekosten von Gesetzen an Bedeutung gewonnen. Die Ermittlung von Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand auf Bundesebene erfolgt nach einer festgelegten und abgestimmten Methodik.

Für die Nutzenerfassung gibt es dagegen keine vergleichbar festgelegte Vorgehensweise und keine entsprechenden Vorgaben zur zusammenfassenden Darstellung der Nutzen auf dem Vorblatt. Die Ressorts können Überlegungen zum Nutzen von Regelungen unter den Punkten Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs (§ 43 Absatz 1 Nr. 1 GGO) sowie im Abschnitt zu Gesetzesfolgen (§ 44 GGO) ausführen.

Um Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen bei der Nutzenbewertung in Deutschland ziehen zu können, haben Vertreter der Ressorts, des Bundeskanzleramts und des NKR Möglichkeiten und Sinnhaftigkeit einer Stärkung der Nutzenbewertung im Gesetzgebungsprozess mit nationalen und internationalen Experten in zwei Workshops diskutiert.

Wesentliche Ergebnisse dieser Workshops sind:

- Soweit eine Quantifizierung oder Monetarisierung des Nutzens möglich ist, kann sie die Darstellung der Kostenfolgen in der politischen Gesamtbewertung eines Regelungsvorhabens sinnvoll ergänzen.

- Nutzenbewertungen sind vor allem dann hilfreich, wenn mehrere Alternativen zur Auswahl stehen bzw. es einen Spielraum bei der Ausgestaltung von Regelungen gibt. In diesen Fällen kann die Nutzenbewertung dazu beitragen, Alternativen zu priorisieren.

- Sofern Nutzen einfach ökonomisch bewertbar sind (tangible Nutzen), werden diese Größen auch für die Argumentation herangezogen. Schwierig bewertbar sind die sogenannten intangiblen Nutzen, die sich nicht unmittelbar in Marktpreisen ausdrücken lassen (Wirkungen auf Umwelt, Gesundheit, Sicherheit u. ä.).

- Der Nutzen von Regelungsvorhaben lässt sich jedoch nicht in jedem Fall umfassend quantitativ oder monetär darstellen. Zur Quantifizierung oder Monetarisierung von Nutzenkategorien gibt es national und international keine einfachen und standardisierten Verfahren. Die Unterschiedlichkeit der relevanten Nutzenaspekte und komplexe oder unsichere Wirkungszusammenhänge stehen der Entwicklung einer einheitlichen Methodik entgegen.

- Die ökonomische Debatte kann in Einzelfällen (z. B. im Gesundheitsbereich) zu ethisch fragwürdigen Diskussionen führen.

- Die Datenlage ist häufig eingeschränkt, oft gibt es auch Unsicherheiten über die Wirkungszusammenhänge. Bei hohen Unsicherheiten besteht die Gefahr einer Scheingenauigkeit.

- Eine Saldierung von Kosten und Nutzen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse ist nicht sinnvoll und wäre auch methodisch nicht sachgerecht. Unabhängig davon wird ein Erfahrungsaustausch über Bewertungsmethoden und verwendete Kostensätze von den Ressorts als sinnvoll erachtet.

Vor diesem Hintergrund empfahl der Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau in seiner Sitzung im August 2013, dass die Ergebnisse der von den Ressorts in eigener Verantwortung durchgeführten Nutzenbewertungen breiteren Raum in der Gesetzesbegründung einnehmen sollten. Dabei sollten die Annahmen, die zu den Bewertungen führen, transparent offengelegt werden. Die fachliche Verantwortung dafür liegt bei den Ressorts. Ziel sollte es sein, pragmatisch die Chancen zu ergreifen, die sich durch die Nutzenquantifizierung für eine ausgewogene Darstellung zu erwartender Gesetzesfolgen ergeben. Zugleich werden die Ressorts ermutigt, bei neuen Erkenntnissen den fachlichen Erfahrungsaustausch zu quantitativen und monetären Bewertungen untereinander zu fördern, entsprechende Pilotvorhaben durchzuführen und im Ressortkreis zu berichten.

Einige Ressorts erklärten sich bereit, Pilotvorhaben zur Nutzenbewertung und Nutzenquantifizierung durchzuführen und dazu im Ressortkreis zu berichten. Sie werden dabei bei Bedarf von einer Arbeitsgruppe unterstützt, an der sich alle Ressorts, das StBA und der NKR auf freiwilliger Basis beteiligen können. Zur Unterstützung wird die Geschäftsstelle Bürokratieabbau unter Beteiligung des StBA und des NKR eine entsprechende Methodensammlung oder Checkliste („Werkzeugkasten“) zur Verfügung stellen.

F. Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen

Der Arbeitskreis von Bund, Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene hat sich im Jahr 2013 zwei Mal auf Einladung des Bundeskanzleramts in Berlin getroffen. Im Vordergrund der Sitzungen stand neben ebenenübergreifenden Projekten zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung (vgl. Abschnitt B) der Austausch zu den jeweiligen Vorhaben der besseren Rechtsetzung. Damit können die Erfahrungen der Länder zum Beispiel mit Rechtsbereinigung, Rechtsinformationssystemen oder der Arbeit in den Normprüfstellen in die Weiterentwicklung des Programms auf Bundesebene mit einfließen.

Außerdem haben Vertreter der Bundesregierung unter anderem über Projekte berichtet – wie etwa die Untersuchung von Möglichkeiten zusätzlicher Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben, die Online-Abmeldung von Kfz oder auch einen Richtlinienentwurf der EU-Kommission, nach dem öffentliche Auftraggeber künftig verpflichtet werden sollen, elektronische Rechnungen zu akzeptieren.

Ebenso wurden Vorbereitungen und Beschlussfassung der Bundesregierung über die systematische Evaluierung wesentlicher Regelungsvorhaben sowie das erweiterte Verfahren zur Steigerung der Qualität der Angaben zu den zu erwartenden Folgen auf EU-Ebene beraten. Die Zusammenarbeit wird 2014 fortgesetzt. Für den Austausch zwischen den zuständigen Stellen wurde ein elektronisches Forum eingerichtet.

G. Internationale Zusammenarbeit

Das Thema bessere Rechtsetzung, insbesondere Bürokratieabbau, hat 2013 auch im internationalen Kontext eine wichtige Rolle gespielt. Nicht nur die EU und viele ihrer Mitgliedstaaten haben ihre Politik in diesem Bereich weiterentwickelt, auch die OECD und Länder wie Mexiko, Brasilien, Kasachstan, Aserbaidschan, Indonesien oder Südkorea zeigen verstärkt Interesse an Reformen der Regulierungspolitik. Ein eindrucksvolles Beispiel hierfür bot die Anfang 2013 von der Bundesregierung ausgerichtete International Regulatory Reform Conference (IRRC) in Berlin, in deren Folge der bilaterale Austausch mit zahlreichen Ländern zu Themen besserer Rechtsetzung weiter ausgebaut werden konnte.

G.1 Europäische Union

Regulatory Fitness - REFIT

Im Jahr 2013 dominierte vor allem die Umsetzung der im Dezember 2012 vorgestellten Agenda der Europäischen Kommission zur regulatorischen Eignung der EU-Vorschriften (Regulatory Fitness - REFIT)[6] die Entwicklungen auf EU-Ebene. Im Fokus des Programms steht die Überprüfung des gesamten EU-Rechtsbestands, um Verwaltungslasten, Unstimmigkeiten, Lücken oder wirkungslose Maßnahmen sowie die entsprechenden erforderlichen Vereinfachungsvorschläge zu ermitteln.

Am 2. Oktober 2013 legte die Kommission in ihrer Mitteilung „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick“[7] erste Resultate dieser Überprüfung vor, in die auch die Ergebnisse der Konsultationen zu den zehn für KMU am Stärksten belastenden EU-Rechtsakten eingeflossen sind[8]. Erste Folgemaßnahmen hat die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2014 aufgegriffen (siehe Anhang III des Programms zu den Maßnahmen im Rahmen des REFIT-Programms sowie Anhang IV zu den zurückzuziehenden Vorschlägen)[9]. Den Fortschritt bei der Umsetzung der REFIT-Maßnahmen wird die Kommission in einem jährlich aktualisierten Anzeiger veröffentlichen.

Der Europäische Rat hat sich auch 2013 mehrfach mit Fragen der besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene befasst. Zuletzt hat er am 24./25. Oktober 2013 die Arbeiten der Kommission zu REFIT ausdrücklich begrüßt und sie aufgefordert, das REFIT-Programm zügig durch weitere substanzielle Vorschläge zur Verringerung der Regulierungskosten voranzutreiben. Dies soll auch durch Rücknahme nicht länger notwendiger und Aufhebung überholter Rechtsvorschriften erfolgen. Der für intelligente Regulierung zuständige Wettbewerbsfähigkeitsrat forderte die Kommission in seinen Schlussfolgerungen vom 2. Dezember 2013 dazu auf, einen jährlich zu aktualisierenden Fünf-Jahres-Fahrplan zu erstellen und in diesem Zusammenhang spezifische Abbauziele in Branchen mit hohen Regulierungslasten zu erwägen.

Darüber hinaus begrüßte der Rat die ebenfalls am 2. Oktober 2013 vorgelegte Mitteilung der Kommission, in der sie ihre geplanten Maßnahmen zur Stärkung ihres Evaluierungssystems beschreibt[10]. Im Zentrum steht die Überarbeitung der Evaluierungsleitlinien, deren Entwurf am 12. November 2013 zur öffentlichen Konsultation vorgelegt wurde[11]. Der Rat forderte die Kommission in seinen Schlussfolgerungen vom

6 S. hierzu Jahresbericht Bessere Rechtsetzung 2012 der Bundesregierung, S. 55-56.
7 http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf
8 S. Mitteilung der Kommission „Folgemaßnahmen der Kommission zu den 10 wichtigsten Konsultationen der KMU zur EU-Regulierung“ vom 18. Juni 2013 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0446:FIN:DE:PDF).
9 Die Arbeitsprogramme der Kommission sind unter http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_de.htm verfügbar.
10 Mitteilung „Stärkung der Grundpfeiler der intelligenten Rechtsetzung durch eine bessere Evaluierung“ (COM(2013) 686 final).
11 Die Unterlagen zur Konsultation sind unter http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/index_de.htm verfügbar.

2. Dezember 2013 dazu auf, die zugrunde liegende Methodik weiterzuentwickeln, einen koordinierten Ansatz zur Planung und Durchführung von Evaluierungen sicherzustellen und eine unabhängige Qualitätsbewertung durchzuführen.

Die REFIT-Agenda richtet sich auch an die Mitgliedstaaten. Sie sind aufgefordert, EU-Recht effizient, vor allem mit wenig Aufwand, umzusetzen. Hierfür sollen sie sich insbesondere über bewährte Umsetzungsverfahren austauschen. Zur Unterstützung hat die Kommission eine entsprechende Website eingerichtet[12]. Zusätzlich will sie die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten verstärkt begleiten, indem sie Umsetzungspläne für ihre Initiativen erstellt. Diese enthalten Empfehlungen zur bestmöglichen inhaltlichen und zeitlichen Umsetzung der Initiativen.

Folgemaßnahmen zum Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten („ABR Plus")

Neben diesem systematischen Vorgehen behält die Kommission auch die Ergebnisse ihres Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten (Administrative Burden Reduction Programme, ABR) im Blick. Um die tatsächlichen Wirkungen der Maßnahmenvorschläge des Programms zu überprüfen, hat die Kommission zwölf Vorschläge ausgewählt und die Mitgliedstaaten um einen Bericht gebeten, wie sie diese umgesetzt haben und inwieweit die Wirtschaft hierdurch tatsächlich von Bürokratiekosten entlastet wurde. Wirtschaftsverbände und Unternehmen werden ebenfalls hierzu befragt. Mit Ergebnissen dieses Vorgehens, ABR Plus genannt, ist im Frühjahr 2014 zu rechnen.

Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten („Stoiber-Gruppe")

Die Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten unter Vorsitz von Ministerpräsident a.D. Edmund Stoiber begleitet die Umsetzung des REFIT-Programms. Bei den ABR Plus-Maßnahmen fungiert sie als Bindeglied zwischen Mitgliedstaaten und Kommission. Sie war an der Auswahl der Maßnahmen beteiligt und wird eigene Einschätzungen zu den hierdurch realisierten Entlastungen für die Wirtschaft formulieren. Darüber hinaus begleitet sie die REFIT-Initiativen der Kommission und richtet ihren Fokus dabei auf Entlastungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen. Ihr laufendes Mandat endet im Oktober 2014.

Folgenabschätzungen im Rat

Bessere Rechtsetzung ist eine Aufgabe aller EU-Institutionen. Das Europäische Parlament hat 2012 eine eigene Einheit für Folgenabschätzungen eingerichtet (siehe Jahresbericht der Bundesregierung 2012, S. 57). Auch im Rat wurden im Jahr 2013 wichtige Fortschritte erzielt, wenngleich die insbesondere von der Bundesregierung vertretene Forderung nach einer eigenen Folgenabschätzungseinheit im Ratssekretariat bislang nicht erfolgreich war.

So wurde unter irischer Präsidentschaft - in Umsetzung des Berichts der zyprischen Ratspräsidentschaft vom 21. November 2012 - ein Bericht über Folgenabschätzungen im Rat verabschiedet. Künftig soll die Befassung mit den Folgenabschätzungen der KOM im Rat intensiviert werden, um das Bewusstsein für Kosten- und sonstige Wirkungen sowie die Transparenz zu stärken. Hierzu dient insbesondere eine ausführliche indikative Prüfliste, die anhand dreier Pilotverfahren erprobt wird; zwei dieser Verfahren[13] wurden unter litauischer Präsidentschaft durchgeführt, das abschließende dritte Verfahren ist für die griechische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2014 vorgesehen.

12 http://ec.europa.eu/governance/impact/best_practices_examples/index_en.htm
13 Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für den Zugang zum Markt für Hafendienste und für die finanzielle Transparenz der Häfen (sog. Hafenpaket, COM (2013) 296 final), und Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie 90/314/EWG über Pauschalreisen (COM(2013) 512 final).

Erweitertes EU-ex-ante-Verfahren

2013 wurde das am 17. Dezember 2012 beschlossene erweiterte EU-ex-ante-Verfahren der Bundesregierung erstmals durchgeführt. Gemäß diesem Verfahren prüfen die Ressorts auf der Basis der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen, inwieweit von den im jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission angekündigten Regelungsvorhaben signifikanter Aufwand für die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung zu erwarten ist (siehe ausführlich Jahresbericht der Bundesregierung 2012, S. 55). Die Bundesregierung hat diese Einschätzung im März 2013 erstmalig an die Kommission übermittelt und auf die Notwendigkeit einer aufwandsarmen Ausgestaltung hingewiesen. Zugleich verpflichtet der Beschluss die Ressorts, auch bei den Verhandlungen der konkreten Dossiers in den Ratsarbeitsgruppen auf möglichst aufwandsarme Regelungen hinzuwirken.

G.2 OECD

Im internationalen Kontext sind wie bereits in den vergangenen Jahren vor allem die Aktivitäten der OECD zur Etablierung und Förderung besserer Rechtsetzung hervorzuheben. So brachte sich die für regulatorische Politik zuständige Einheit des OECD-Sekretariats aktiv in die Gestaltung der IRRC im Januar 2013 in Berlin ein. Sie organisierte eine Reihe von Workshops rund um das Thema „Key Actors of Regulatory Governance“. Zahlreiche Referenten und Workshop-Teilnehmer präsentierten in der Diskussion die Gremien und Einrichtungen, die notwendig und erfolgversprechend sind, um die Prinzipien besserer Rechtsetzung dauerhaft zu etablieren (zu den Ergebnissen der IRRC www.bundesregierung.de/irrc2013).

Aufbauend auf der Empfehlung des OECD-Rats zur regulatorischen Politik aus dem Jahr 2012 widmete sich das Regulatory Policy Committee im Jahr 2013 detailliert ausgewählten Aspekten besserer Rechtsetzung. So wurde auf deutsche Initiative hin ein internationaler Leitfaden zur Messung und Reduzierung von Erfüllungsaufwand auf den Weg gebracht. Neben der Bundesregierung und dem NKR beteiligten sich das Vereinigte Königreich, Österreich und die Niederlande sowohl finanziell als auch inhaltlich an den Arbeiten. Eine Projektgruppe unter Federführung des OECD-Sekretariats führte die inhaltlichen Arbeiten durch. Neben den genannten Ländern wirkten auch die Europäische Kommission und Mexiko mit. Ziele des Leitfadens sind es, eine international einheitliche Definition von Erfüllungsaufwand festzulegen und methodische Hinweise für den Ablauf und die Herausforderungen des Messprozesses zu geben. Nationalen und internationalen Stellen wird anhand des damit etablierten Standards ein Orientierungsrahmen für die eigene Methodik zur Messung von Erfüllungsaufwand geboten. Dies ist gleichzeitig eine Voraussetzung für die Etablierung und den Vergleich guter Praktiken im internationalen Kontext.

Das OECD-Regulatory Policy Committee wird den Leitfaden im Frühjahr 2014 als offizielle Publikation der OECD verabschieden.

G.3 Bilaterale Zusammenarbeit mit Frankreich

Erklärung des Deutsch-Französischen Ministerrats anlässlich des 50. Jahrestags des Élysée-Vertrags vom 22. Januar 2013, Ziffer 25:

> *„Eine intelligente Regelung und wirksame Reduzierung des nicht erforderlichen Verwaltungsaufwands wird zu einer Verbesserung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit vor allem der KMU [Kleinen und Mittleren Unternehmen] beitragen. Frankreich und Deutschland werden sich über ihre Herangehensweisen und gemachten Erfahrungen austauschen und die deutsch-französische Koordinierung insbesondere in Bezug auf Initiativen auf europäischer Ebene austauschen.“*

Deutschland und Frankreich haben im Jahr 2013 einen intensiven bilateralen Erfahrungsaustausch zu ihren nationalen Programmen für bessere Rechtsetzung eröffnet. Wichtigstes Treffen war ein zweitägiges Seminar im September 2013 in Berlin. An dem Treffen nahmen neben den jeweiligen Koordinierungsstellen für bessere Rechtsetzung (in Frankreich das Amt des französischen Premierministers und in Deutschland das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) und dem NKR auch Vertreterinnen und Vertreter verschiedener deutscher und französischer Ministerien teil. Neben methodischen Fragen – etwa zu der Frage, wie die Spürbarkeit der Belastung analysiert werden kann – haben sich die Experten auch darüber ausgetauscht, wie sich EU-Richtlinien im Umweltrecht mit möglichst wenig Belastungen umsetzen lassen. Auch unterschiedliche Formen von Belastungen in bestimmten Lebenslagen wurden erörtert.

Um den fachlichen Austausch zwischen den Experten auch in Zukunft zu fördern, wurde ein elektronisches Forum eingerichtet. Für den Themenbereich des EU-Rechts haben die Beteiligten eine engere Zusammenarbeit vereinbart und in der Zwischenzeit realisiert. Der Austausch über die nationalen Programme für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung wird im Rahmen eines der nächsten deutsch-französischen Ministerratstreffen fortgesetzt und vertieft.

Anlage

Anlage 1

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum 01.01.2013 bis 31.12.2013*) **Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes**
Saldo - Bilanz über die Änderung des laufenden Erfüllungsaufwands der Wirtschaft in tsd. Euro (jährlich) **- Stand: 07.01.2014 -**

	Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (jährlich) in Mio. Euro			davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten in Mio. Euro		
	Belastung	Entlastung	Saldo	Belastung	Entlastung	Saldo
Auswärtiges Amt						
Bundesministerium des Innern	1,2		1,2			
Bundesministerium des Justiz		-17,7	-17,7	0,2	-0,2	
Bundesministerium der Finanzen	78,1		78,1	33,3		33,3
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	812,1	-7,8	804,2	4,9		4,9
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	18,2		18,2			
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	17,8	-5,3	12,5	9,3	-0,1	9,2
Bundesministerium der Verteidigung						
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	0,5		0,5	0,4		0,4
Bundesministerium für Gesundheit	0,6		0,6	0,1		0,1
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	777,4	-79,1	698,3	2,0	-24,8	-22,8
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	0,9	-1,4	-0,6	0,8	-0,3	0,5
Bundesministerium für Bildung und Forschung						
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung						
Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien		-0,1	-0,1			
gesamt	**1.706,8**	**-111,5**	**1.595,3**	**51,1**	**-25,4**	**25,4**

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2013 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde

**) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich

Anlage 2

Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum 01.01.2013 bis 31.12.2013*)
Saldo - Bilanz über die Änderung des laufenden Erfüllungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung (jährlich)

- Stand: 07.01.2014 -

	Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger (jährlich)						Erfüllungsaufwand für die Verwaltung (jährlich)		
	Zeitaufwand in tsd. Stunden			Sachaufwand in Mio. Euro			in Mio. Euro		
	Belastung	Entlastung	Saldo	Belastung	Entlastung	Saldo	Belastung	Entlastung	Saldo
Auswärtiges Amt									
Bundesministerium des Innern		-0,1	-0,1				4,1	-0,1	3,9
Bundesministerium des Justiz		-128,0	-128,0				10,5		10,5
Bundesministerium der Finanzen							53,1		53,1
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	61,5		61,5	242,1		242,1	65,5	-0,1	65,4
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	0,6		0,6				0,1		0,1
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	2,4		2,4				2,0	-0,2	1,8
Bundesministerium der Verteidigung									
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	4,8		4,8				4,2	-1,8	2,4
Bundesministerium für Gesundheit							1,3		1,3
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	1,6	-2.142,5	-2.140,9	242,1	-12,3	229,8	82,7		82,7
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit							25,1	-0,6	24,5
Bundesministerium für Bildung und Forschung	0,2		0,2						
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung									
Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien								-0,2	-0,2
gesamt	**71,2**	**-2.270,6**	**-2.199,4**	**484,2**	**-12,3**	**471,9**	**248,4**	**-3,1**	**245,3**

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2013 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

**) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich

Anlage 3

Entwicklung des Erfüllungsaufwands (Zeitraum 01.01.2013 bis 31.12.2013*)
Quelle: Datenbank des Statistischen Bundesamtes
Einmaliger Umstellungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltung
- Stand: 07.01.2014 -

	Umstellungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger		Umstellungsaufwand für die Wirtschaft	Umstellungsaufwand für die Verwaltung
	Zeitaufwand in tsd. Stunden	Sachaufwand in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro
Auswärtiges Amt				0,1
Bundesministerium des Innern			0,1	0,5
Bundesministerium des Justiz				4,9
Bundesministerium der Finanzen			78,1	210,8
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			7,1	3,0
Bundesministerium für Arbeit und Soziales				12,6
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz			14,7	3,4
Bundesministerium der Verteidigung				8,3
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			0,2	1,9
Bundesministerium für Gesundheit			1,7	0,3
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung				19,6
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit			2.165,3	17,1
Bundesministerium für Bildung und Forschung				
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung				
Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien				
gesamt			**2.267,1**	**282,6**

*) Erfasst sind Vorhaben, die im Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2013 im Bundeskabinett behandelt wurden bzw. Regelungsvorhaben, die nicht dem Kabinett zuzuleiten sind (z. B. Ministerverordnungen), deren Ressortabstimmung in diesem Zeitraum abgeschlossen wurde.

**) Im Saldo sind rundungsbedingte Abweichungen möglich

Anlage 4

Abbildung 16:

Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands
seit September 2011

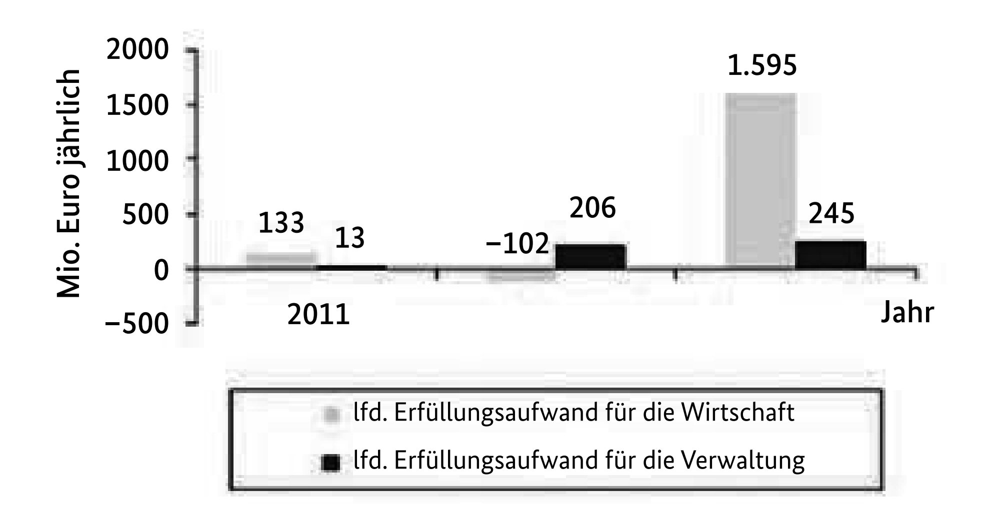
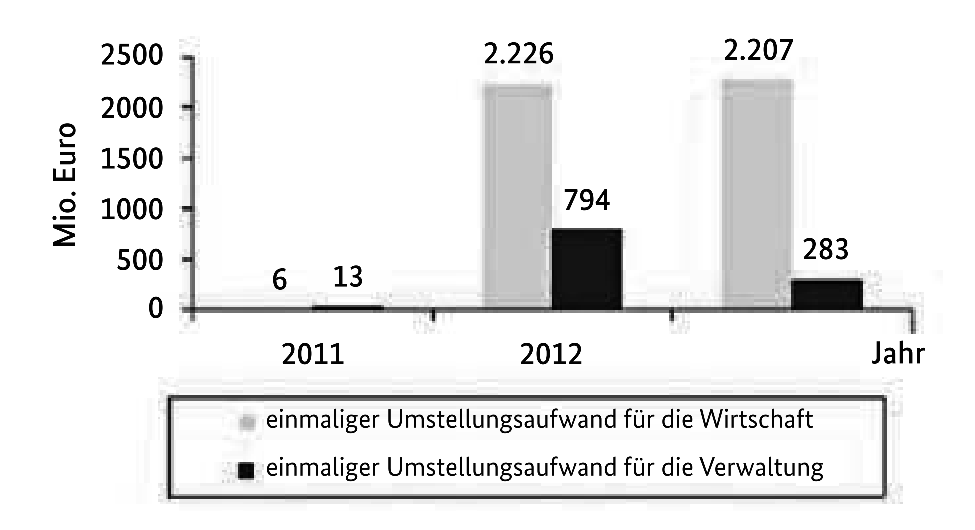


Abbildung 17:

Einmaliger Umstellungsaufwand
seit September 2011



Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) nimmt gemäß § 4 Absatz 4 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR-Gesetz) zu dem Bericht der Bundesregierung wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

– Mit dem vorliegenden Jahresbericht bilanziert die Bundesregierung die Entwicklung des Erfüllungsaufwands für alle von der Bundesregierung im Jahr 2013 beschlossenen Regelungsvorhaben. Danach ist der jährliche Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum um rund 2,4 Mrd. Euro gestiegen. Zudem verzeichnet die Bundesregierung einen einmaligen Erfüllungsaufwand von 2,55 Mrd. Euro.

– Die Bundesregierung sah sich in ihrem im Jahr 2012 beschlossenen Arbeitsprogramm in der Pflicht, den Erfüllungsaufwand für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung dauerhaft auf niedrigem Niveau zu halten. Auch wenn der im Berichtszeitraum ausgewiesene Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands im Wesentlichen auf die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung zurückzuführen ist, stellt der NKR seit Einführung des Erfüllungsaufwands einen kontinuierlichen Aufwuchs fest. Der NKR sieht daher die Notwendigkeit, klare Ziele für eine Begrenzung des Erfüllungsaufwands im angekündigten, sich derzeit in der Erarbeitung befindenden Arbeitsprogramm der neuen Bundesregierung zu setzen. Nur so entsteht der notwendige Druck, geeignete Maßnahmen zur Kostenreduzierung bzw. -begrenzung zu erarbeiten und umzusetzen.

– Über die Hälfte des Erfüllungsaufwands in Deutschland entsteht durch EU-Recht. Daher sollte die Bundesregierung ein Interesse daran haben, auch die Vorschläge der EU-Kommission im Hinblick auf Kostenfolgen zu analysieren. Der NKR wiederholt mit Nachdruck, dass die Anstrengungen der Ressorts hierzu bisher nicht ausreichen, um einen angemessenen Überblick über die Auswirkungen von EU-Regelungen zu erhalten. Die Bundesregierung muss ihre Möglichkeit verbessern, sich bereits im Vorfeld bei den Kommissionsvorschlägen einzubringen. Darüber hinaus hat der Rat bereits in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 darauf hingewiesen, dass bisher keine Transparenz über die von EU-Verordnungen ausgehenden Belastungen für Deutschland besteht. Der NKR erwartet daher, dass die Bundesregierung geeignete Maßnahmen in das anstehende Arbeitsprogramm aufnimmt, um diese erhebliche Transparenzlücke zu schließen.

– Die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands erfordert häufig die Mitwirkung von Ländern und Kommunen. Daher hat sich der NKR – ebenso wie die Bundesregierung – für die Einrichtung einer Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die im Auftrag der Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien Optionen entwickeln soll, wie sich die Länder systematischer, umfassender und effektiver in die Ermittlung der Vollzugskosten von Bundesrecht einbringen können. Gleichzeitig bestärkt der NKR die Bundesregierung darin, bei der Länder- und Verbändeanhörung noch gezielter nach den Auswirkungen für den Vollzug zu fragen und Länder und Kommunen entsprechend einzubinden.

– Das systematische Evaluierungsverfahren wird inzwischen gut ein Jahr angewendet. Erste Ergebnisse in Form konkreter Evaluierungsberichte dürften jedoch frühestens im Jahr 2015 vorliegen. Der NKR hatte daher in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 angeregt, das Evaluierungsverfahren zeitnah anhand konkreter bereits verabschiedeter Regelungsvorhaben zu erproben. Er begrüßt, dass die Bundesregierung diesen Vorschlag aufgegriffen hat und bis Ende dieses Jahres acht bestehende Gesetze und Verordnungen evaluiert.

– Eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung erfordert eine rationale Abwägung von Kosten und Nutzen eines Regelungsvorhabens. Um Impulse zur Stärkung der bisher weniger beachteten Nutzenquantifizierung zu setzen, hat der NKR im 2013 eine Studie veröffentlicht. Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung die Studie aufgegriffen und erste Schritte unternommen hat, um der Nutzenbewertung einen breiteren Raum im Gesetzgebungsprozess und in der Gesetzesbegründung zu geben. Der Rat wiederholt daher seinen Vorschlag, dass die Bundesregierung bis Ende 2014 die bisher erarbeiteten Methoden anhand konkreter Regelungsvorhaben erprobt und gemeinsam mit dem NKR Schlussfolgerungen aus den gewonnenen Erkenntnissen zieht.

– Der NKR würde es begrüßen, wenn zukünftige Jahresberichte der Bundesregierung auch die Zusammenarbeit mit dem NKR einbeziehen würden.

Im Einzelnen

1. Entwicklung des Erfüllungsaufwands1 im Jahr 2013

Mit dem vorliegenden Jahresbericht bilanziert die Bundesregierung die Entwicklung des Erfüllungsaufwands für alle von der Bundesregierung im Jahr 2013 beschlossenen Regelungsvorhaben.

Der Normenkontrollrat hat die von der Bundesregierung vorgelegte Bilanz geprüft. Danach wurden die Maßnahmen mit Blick auf die Gesamtaufwandsentwicklung korrekt bilanziert.

Beim jährlichen Erfüllungsaufwand verzeichnet die Bundesregierung im Saldo einen Anstieg um rund 2,4 Mrd. Euro. Davon entfallen auf die Wirtschaft 1,71 Mrd. Euro, auf Bürgerinnen und Bürger 0,47 Mrd. Euro und auf die Verwaltung 0,25 Mrd. Euro. Der Anstieg ist mit 2,16 Mrd. Euro im Wesentlichen auf die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung zurückzuführen.

Beim einmaligen Erfüllungsaufwand verzeichnet die Bundesregierung 2,55 Mrd. Euro. Davon entfallen auf die Wirtschaft 2,27 Mrd. Euro und auf die Verwaltung 0,28 Mrd. Euro. Der Anstieg ist mit 2 Mrd. Euro im Wesentlichen auf das Standortauswahlgesetz zurückzuführen.

2. Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft 2013

Seit dem Jahr 2012 führt und veröffentlicht die Bundesregierung einen Index über die Entwicklung der Bürokratiekosten. Danach sind die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft im Berichtszeitraum geringfügig um 0,04 Punkte angestiegen. Mit Blick auf die dem NKR zur Prüfung vorgelegten Bürokratiekostenschätzungen entspricht dies einer Größenordnung von 26 Mio. Euro. Im Vorjahr verzeichnete der NKR einen Anstieg von rund 100 Mio. Euro.

Über die beiden Berichtszeiträume hinweg betrachtet, stellt der NKR damit einen geringfügigen, aber stetigen Anstieg der Bürokratiekosten fest. Diese Entwicklung steht grundsätzlich im Widerspruch zu dem auf Dauer angelegten Netto-Abbauziel. Der Rat fordert die Bundesregierung daher auf, neben der zur Erreichung des 25-Prozent-Abbauziels zwingend erforderlichen Fertigstellung der GoBD[2] in diesem Jahr die neuen Bürokratiekosten durch entsprechende Entlastungsmaßnahmen zu kompensieren.

3. Neue Ziele setzen – Potenziale zur spürbaren Reduzierung des Erfüllungsaufwands ausschöpfen

Die Bundesregierung sah sich in ihrem im Jahr 2012 beschlossenen Arbeitsprogramm in der Pflicht, den Erfüllungsaufwand für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung dauerhaft auf niedrigem Niveau zu halten. Auch wenn der im Berichtszeitraum ausgewiesene Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands im Wesentlichen auf die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung zurückzuführen ist, stellt der NKR seit Einführung des Erfüllungsaufwands einen kontinuierlichen Aufwuchs fest. Zudem enthält der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode eine Reihe von Maßnahmen, die mit einem nicht unerheblichen Erfüllungsaufwand für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung einhergehen dürften.

Der NKR sieht daher die Notwendigkeit, klare Ziele für eine Begrenzung des Erfüllungsaufwands im angekündigten, sich derzeit in der Erarbeitung befindenden Arbeitsprogramm der neuen Bundesregierung zu setzen. Nur so entsteht der notwendige Druck, geeignete Maßnahmen zur Kostenreduzierung bzw. -begrenzung zu erarbeiten und umzusetzen. Dies haben die Erfahrungen mit dem 25%-Abbauziel für Bürokratiekosten in den Jahren 2006 bis 2012 gezeigt.

Der Jahresbericht gibt einen Überblick über wesentliche laufende rechts- und ebenenübergreifende Untersuchungen der Bundesregierung. Der NKR teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass solche Untersuchungen geeignet sind, kostenintensive Regelungen zu identifizieren und Möglichkeiten zur spürbaren Entlastung von

---

[1] Unter Erfüllungsaufwand versteht man alle Folgekosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung, die durch bundesrechtliche Regelungen (Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften) entstehen. Er beinhaltet zum einen Bürokratiekosten (insbesondere Kosten aus Informations-, Dokumentations- und Statistikpflichten) und zum anderen Kosten aus inhaltlichen Pflichten (materielle Anforderungen wie z.B. technische Standards).

[2] GoBD: Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff.

Wirtschaft, Bürger und Verwaltung zu entwickeln. Der NKR hält es daher für erforderlich, dass die Ressorts in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich weitere Projekte für das nun anstehende Arbeitsprogramm benennen.

Wichtig ist darüber hinaus ein systematisches Nachhalten erarbeiteter Vereinfachungsvorschläge aus den Untersuchungen. Ein entsprechendes Monitoring sollte als Teil des neuen Arbeitsprogramms eingerichtet und die Ergebnisse regelmäßig veröffentlicht werden.

4. Erfahrungen mit der Ermittlung von Erfüllungsaufwand

Mit dem vorliegenden Jahresbericht blickt die Bundesregierung auf einen über zweijährigen Erfahrungszeitraum bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands zurück. Dabei hat sich gezeigt, dass die Ermittlung des Erfüllungsaufwands zweifellos anspruchsvoller ist als die Ex ante-Schätzung von Bürokratiekosten der Wirtschaft. Dies verdeutlichen nicht zuletzt auch die im Jahresbericht dargestellten Unterstützungsleistungen des Statistischen Bundesamtes. So hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum bei insgesamt 27 Regelungsentwürfen auf die Expertise des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.

Insgesamt stellt der Rat fest, dass sich die Methodik zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands bewährt hat. Die Transparenz über die Kostenfolgen von Regelungsvorhaben hat sich deutlich erhöht. Die Anforderungen des NKR-Gesetzes hierzu werden durch die Ressorts weitgehend erfüllt.

Der NKR hat im Berichtszeitraum 2013 insgesamt 304 Vorhaben abschließend geprüft. Bei 21 Regelungsvorhaben musste der NKR feststellen, dass eine Abschätzung des Erfüllungsaufwands ganz oder teilweise nicht erfolgt ist.

Dies steht im Widerspruch zu Abbildung 6 auf Seite 12 des Jahresberichts der Bundesregierung, wonach 110 bzw. über 50 Prozent der Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand nicht oder nicht vollständig quantifiziert wurden. Dies bedarf einer differenzierenden Erklärung:

– So berücksichtigt die Abbildung eine Reihe von Vorhaben, die vom Bundestag oder vom Bundesrat eingebracht wurden. Diese wurden dem NKR nicht zur Prüfung vorgelegt.
– Enthalten sind zudem 44 Vorhaben, die nur geringfügige Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand haben. Auch der Normenkontrollrat sieht bei diesen Vorhaben kein Erfordernis einer betragsmäßigen Bezifferung. Aus Sicht des NKR ist jedoch die Anzahl der Vorhaben mit geringfügigen Auswirkungen deutlich höher als von der Bundesregierung ausgewiesen.
– Darüber hinaus erfasst die Bundesregierung jedes Regelungsvorhaben als nicht oder nicht vollständig quantifiziert, sobald nur eine einzige Vorgabe von vielen Vorgaben in einem Regelungsvorhaben nicht quantifiziert wurde. Dies bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass das Ressort den Anforderungen an eine hinreichende Abschätzung des Erfüllungsaufwands nicht genüge getan hat.

Bei den oben genannten 21 Regelungsvorhaben, bei denen der NKR feststellen musste, dass die Anforderungen an die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands nicht erfüllt wurden, ist dies im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückzuführen:

Zum einen gibt es in Ausnahmefällen Vorhaben, bei denen eine seriöse und plausible Abschätzung des Erfüllungsaufwands mangels Datengrundlage nicht möglich ist. Hierzu zählen zum Beispiel Vorhaben, bei denen ein Mindeststundenlohn für bestimmte Wirtschaftsbranchen festgelegt wurde.

Zum anderen erfordert eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwands häufig die Mitwirkung von Ländern und Kommunen. Hier teilt der NKR die Einschätzung der Bundesregierung, dass alle staatlichen Ebenen zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen. Daher hat sich der NKR – ebenso wie die Bundesregierung – für die Einrichtung einer Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die im Auftrag der Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien Optionen entwickeln soll, wie sich die Länder systematischer, umfassender und effektiver in die Ermittlung der Vollzugskosten von Bundesrecht einbringen können. Aus Sicht des NKR sollten hier wirkungsvolle Mitwirkungsstrukturen und -verfahren entwickelt werden, die neben dem Sachverstand der Länder auch das Wissen der kommunalen Praktiker aufgreifen und wirkungsvoll in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes einbringen können. Gleichzeitig bestärkt der NKR die Bundesregierung darin, bei der Länder- und Verbändeanhörung noch gezielter und konsequenter nach den Auswirkungen für den Vollzug zu fragen und Länder und Kommunen entsprechend einzubinden.

5. Einführung eines systematischen Evaluierungsverfahrens

Der Staatssekretärausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ hat mit Wirkung zum 1. März 2013 das Konzept zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben beschlossen – ein Beschluss, den der NKR intensiv begleitet und nachdrücklich unterstützt hat. Danach sollen grundsätzlich alle wesentlichen Gesetze und Verordnungen – ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro Erfüllungsaufwand – drei bis fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden. Die Bundesregierung hat damit erstmals einen verbindlichen Rahmen zur systematischen Überprüfung von Gesetzen und Verordnungen geschaffen.

Inzwischen wird das Verfahren bei neuen Regelungsvorhaben gut ein Jahr angewendet. Gemäß § 4 Absatz 2 Nummer 3 NKRG prüft der NKR, ob und inwieweit in Regelungsentwürfen der Bundesregierung Ausführungen zu Evaluierungserwägungen getroffen wurden. Seit Inkrafttreten des Evaluierungsverfahrens wurden dem Rat insgesamt 15 Regelungsentwürfe vorgelegt, bei denen der im Konzept festgelegte Schwellenwert überschritten wurde. Dabei entfallen zwei Drittel der Fälle auf Vorhaben des BMF. Die übrigen Vorhaben entfallen auf Regelungsvorhaben von BMAS, BMU und BMVI.

Erste Ergebnisse in Form konkreter Evaluierungsberichte dürften zu diesen Evaluierungsklauseln frühestens im Jahr 2015 vorliegen. Der NKR hatte daher in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 angeregt, das Evaluierungsverfahren zeitnah anhand konkreter bereits verabschiedeter Regelungsvorhaben zu erproben. Er begrüßt, dass die Bundesregierung diesen Vorschlag aufgegriffen hat und bis Ende dieses Jahres acht bestehende Gesetze und Verordnungen evaluiert.

Um das Verfahren darüber hinaus zu fördern, hat der Normenkontrollrat im September 2013 ein Gutachten mit dem Ziel in Auftrag gegeben, gute Praktiken und Erfahrungen bei der Durchführung von Evaluierungen im Vereinigten Königreich, in Kanada, Schweden, der Schweiz sowie der EU-Kommission zu ermitteln. Dieses Gutachten liefert wichtige Hinweise zur Konkretisierung und Weiterentwicklung des Verfahrens. Der NKR hat dieses Gutachten allen Ministerien zur Verfügung gestellt und auf seiner Internetseite (www.normenkontrollrat.bund.de) veröffentlicht.

6. Bewertung des Nutzens

Eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung umfasst eine rationale Abwägung von Kosten und Nutzen eines Regelungsvorhabens. Während die Bundesregierung in den vergangenen Jahren gute Erfolge bezüglich der Bewertung von Kostenfolgen erzielen konnte, lag das Augenmerk weniger auf der systematischen Betrachtung des Nutzens. Um entsprechende Impulse zur Stärkung der Nutzenquantifizierung zu setzen, hat der NKR im Jahr 2013 eine Studie veröffentlicht. Diese gibt einen Überblick über internationale Praktiken und zeigt erste Überlegungen für eine Implementierung in Deutschland auf.

Der NKR begrüßt, dass die Bundesregierung die Studie aufgegriffen und erste Schritte unternommen hat, um der Nutzenbewertung einen breiteren Raum im Gesetzgebungsprozess und in der Gesetzesbegründung zu geben.

Insbesondere die von der Geschäftsstelle Bürokratieabbau unter Beteilung von Statistischem Bundesamt und Normenkontrollrat entwickelte Methodensammlung liefert den Ressorts wichtige Hilfestellungen. Diese Methodensammlung muss nun konsequent angewendet werden. Der Rat wiederholt daher seinen Vorschlag, dass die Bundesregierung bis Ende 2014 die Methodik anhand konkreter Regelungsvorhaben erprobt und gemeinsam Schlussfolgerungen aus den gewonnenen Erkenntnissen zieht.

7. EU-Recht

Über die Hälfte des Erfüllungsaufwands in Deutschland entsteht durch EU-Recht. Daher sollte die Bundesregierung ein Interesse haben, auch die Vorschläge der EU-Kommission im Hinblick auf Kostenfolgen zu analysieren.

Der NKR begrüßt, dass die Ressorts die im Arbeitsprogramm der Kommission für 2014 angekündigten EU-Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der zu erwartenden Folgekosten frühzeitig in den Blick nehmen. Der NKR wiederholt jedoch mit Nachdruck, dass die Anstrengungen der Ressorts bisher nicht ausreichen, um einen angemessenen Überblick über die Auswirkungen von EU-Regelungen zu erhalten. Die für Ende 2014 angekündigte Evaluierung des erweiterten EU-Ex ante-Verfahrens bietet die Möglichkeit, den Ressorts die Bedeutung der Kostenanalyse von geplanten EU-Vorhaben verstärkt deutlich zu machen und den Prozess zu optimieren.

Dabei müssen die Bundesministerien ihre Anstrengungen erkennbar intensivieren, sich bereits im Vorfeld bei der Erarbeitung von Kommissionsvorschlägen einzubringen, insbesondere auch durch Teilnahme an den Konsultationen.

Zudem ist es erforderlich, dass sich die Bundesregierung intensiv mit den Gesetzfolgenabschätzungen der EU-Kommission auseinandersetzt. Denn nur, wenn die Ressorts wissen, welchen Aufwand Vorschläge der EU-Kommission für Deutschland verursachen, können sie ihre Argumente für kostengünstigere und einfachere Lösungen untermauern.

Darüber hinaus hat der Rat bereits in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 darauf hingewiesen, dass bisher keine Transparenz über die von EU-Verordnungen ausgehenden Belastungen für Deutschland besteht. Es bleibt erstaunlich, dass einerseits der durch EU-Gesetzgebung entstehende Aufwand für Bürger, Unternehmen und Verwaltung häufig kritisiert wird, andererseits aber eine systematische Erfassung dieses mit Vorschlägen der EU-Kommission verbundenen Aufwands durch die Bundesministerien nicht erfolgt – mit der Folge, dass eine Aussage über den insgesamt durch die EU-Gesetzgebung für Deutschland entstehenden Aufwand derzeit nicht möglich ist. Der NKR erwartet daher, dass die Bundesregierung zügig geeignete Maßnahmen in das anstehende Arbeitsprogramm aufnimmt, um diese gravierende Transparenzlücke zu schließen.

Der Rat empfiehlt, die für das zweite Quartal 2014 angekündigte Verabschiedung des OECD-Leitfadens zur Berechnung des Erfüllungsaufwandes öffentlichkeitswirksam zu unterstützen. Mit diesem Leitfaden werden erstmals Definitionen zum Erfüllungsaufwand und Methodik zur Berechnung international festgelegt. Bundesregierung und NKR haben bei der Erstellung inhaltlich und finanziell maßgeblich mitgewirkt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333